

¿Renovar la agenda sindical? Una oportunidad para los sindicatos docentes ante los cambios en la forma escolar

Agustin Nicolas Gotelli

Question/Cuestión, Nro.80, Vol.3, Abril 2025

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

IICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e973>

**¿Renovar la agenda sindical? Una oportunidad para los sindicatos docentes ante los cambios en la forma escolar**

***Renewing the union agenda? An opportunity for teachers' unions in the face of changes in school structure***

**Agustin Nicolas Gotelli**

CIC PBA, LESET-IdHCS

Argentina

[agus\\_getz@gmx.es](mailto:agus_getz@gmx.es)

<https://orcid.org/0000-0003-1901-4130>

## **Resumen**

En los últimos años la literatura especializada señaló la necesidad de reformas en los niveles medios y en la modalidad especial de los sistemas educativos provinciales. Con el impulso de leyes y resoluciones nacionales comenzaron a tener lugar cambios y reformulaciones en la forma escolar. En este artículo argumento que en el actual escenario de reformas los sindicatos

docentes tienen la oportunidad de renovar su agenda sindical y aumentar su influencia en las políticas públicas. Para sustentar la argumentación analizo, en primer lugar, los cambios en la forma escolar en curso del nivel medio y la modalidad especial en la provincia de Buenos Aires y en la provincia de Río Negro; y, en segundo lugar, intento mostrar cómo puede ser una oportunidad para los sindicatos para renovar su agenda.

### **Abstract**

*In recent years, specialized literature has highlighted the need for reforms in secondary education and in the special education system of provincial education systems. Driven by national laws and resolutions, changes and reformulations in the school system have begun to take place. In this article, I argue that in the current reform landscape, teacher unions have an opportunity to renew their union agenda and increase their influence on public policy. To support this argument, I first analyze the ongoing changes in the school system at the secondary level and the special education system in the provinces of Buenos Aires and Río Negro; and second, I attempt to show how this can be an opportunity for unions to renew their agenda.*

**Palabras Clave:** Sindicatos docentes, Agenda sindical, Forma escolar, Renovación.

**Key words:** Teachers' unions, Trade union agenda, School form, Renewal.

### **Introducción**

Luego de un periodo defensivo durante la década de los noventa, los sindicatos docentes lograron avanzar en la primera década del dos mil con una agenda centrada en la renovación de la Ley Nacional de Educación (N.º 26.206), una Ley de Financiamiento para el sector (Ley N.º 26.075) y la consolidación de espacios de negociación colectiva (Altamirano y Villanueva, 2019; Perczyk, 2021; Terigi, 2012, 2019). Pero en la actualidad, los sistemas educativos enfrentan una creciente presión por renovar las formas de organización escolar, tanto desde los

debates académicos (Dussel, 2004; Terigi, 2008; Tiramonti, 2011) como del sistema político (Consejo Federal de Educación, Resolución N.º 84/09; Ley de Educación Nacional N.º 26.206). Con el comienzo de procesos de reformas en algunas provincias, los sindicatos enfrentan el desafío de posicionarse frente a los nuevos debates: pueden intentar participar en la discusión e influir en la implementación de las políticas u oponerse a los cambios y resistir su implementación. En este artículo argumento a favor de la primera opción y sostengo que renovar la agenda sindical incorporando las nuevas demandas puede ser una forma de aumentar la participación sindical en la política pública y su capacidad de influir en la implementación de las reformas. A continuación, presento, la metodología y el marco teórico utilizado.

Como diseño metodológico indagué en el caso de dos provincias: las reformas en la provincia de Buenos Aires y en la provincia de Río Negro, y recurrí a la técnica de análisis de documentos (Valle, 1997) para analizar leyes nacionales, resoluciones ministeriales de política educativa, archivos de prensa y documentos sindicales. Como marco teórico recurro a la literatura sobre revitalización sindical (Frege y Kelly, 2003) que analizaron las estrategias y condiciones para que los sindicatos se renueven. Hyman (1999) señaló específicamente el rol de la agenda en la renovación sindical y la posibilidad de los sindicatos de incorporar nuevas demandas de la sociedad para “recapturar la iniciativa” (Hyman, 1999, p.4).

En los siguientes apartados, analizo, en primer lugar, las reformas educativas en curso en la provincia de Río Negro y la provincia de Buenos Aires; y, en segundo lugar, argumento cómo este escenario de reformas constituye una oportunidad para la renovación de la agenda sindical docente. Intento mostrar cómo los sindicatos podrían beneficiarse si traducen el creciente interés por el funcionamiento de los sistemas educativos en reclamos del sector y los incorporan a su agenda.

A continuación, presento la discusión sobre la forma escolar del nivel secundario y la legislación nacional, y analizo las reformas educativas en los dos casos seleccionados.

### **La “forma escolar” en discusión**

La capacidad del formato escolar del nivel medio para dar respuestas a los desafíos actuales ha sido discutida ampliamente y señalada como problemática (Terigi, 2008; Tiramonti, 2011). Tiramonti, por ejemplo, señaló cinco “invariantes” de la forma escolar en el nivel medio que han obstaculizado las mejoras en el nivel: en primer lugar, la clasificación de la población destinataria “por edades y su inclusión en grupos diferenciados por edad”, en segundo lugar, la propuesta curricular dividida en “disciplinas cuyas fronteras están claramente definidas y que representan el conjunto de saberes considerados legítimos”, en tercer lugar, la organización de la cursada anual “por bloques” que deben ser acreditados para aprobar el año, y en quinto lugar “la asociación entre disciplina y cargo docente y por tanto la asociación entre caja curricular y la organización del trabajo docente” (Tiramonti, 2011, p.863). Terigi señaló una serie de dimensiones obsoletas, que estructuraron la organización del nivel desde su fundación, las tres “disposiciones básica” son: en primer lugar, una propuesta curricular *clasificada* con “los límites entre contenidos están claramente establecidos, de forma tal que la mayor parte de ellos se transmiten en unidades curriculares (las asignaturas) cuyas fronteras con las demás están claramente delimitadas” y que “se corresponde con la organización del saber propia de finales del siglo XIX” arrastrando, señala Terigi, una suerte de anacronismo; en segundo, a diferencia del nivel primario donde las asignaturas son confiadas a “docentes con formaciones generalistas”, en el nivel secundario “la correspondencia entre currículos clasificados y docentes” quedó establecida “por el principio de designación de los profesores por especialidad”; y, en tercer lugar, la organización del trabajo docente “por horas de clase”, a diferencia del nivel inicial y primario donde se organizó el trabajo docente en base a cargos, generó que “la unidad de designación no es el puesto en la escuela sino la asignatura” y que se excluya “de la definición del trabajo otras tareas institucionales que no sean las de dar clase” como consecuencia la labor docente se fragmentó entre distintas instituciones y el tiempo de trabajo remunerado se redujo al tiempo de trabajo frente al curso (Terigi, 2008, p.64).

La forma de organización de la modalidad especial también ha sido cuestionada, sobre todo en cuanto a su efectividad en garantizar trayectorias integradas en los niveles de modalidad común. El debate académico y la legislación promueven flexibilizar el nivel combinando tanto

políticas de integración como políticas de inclusión (Consejo Federal de Educación, Resolución N.º 155, 2011; Florian, 2010).

### **Cambios en la legislación nacional**

Si bien los intentos de reforma educativa, con impacto en el nivel medio y en la modalidad especial, no son novedosos -hubo un intento de reemplazar el nivel secundario con los ciclos de Educación General Básica y Polimodal (Ley Federal de Educación, N.º 24.195/1993) y una nueva reforma que repuso la secundaria, extendió la obligatoriedad y propuso la integración como nuevo objetivo de la modalidad especial (Ley Nacional de Educación, N.º 26.206/2006)-. Luego de la sanción de la ley de Educación Nacional, los ministerios de educación de las provincias continuaron trabajando, en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE), con el objetivo de revisar y reorganizar el nivel medio. La resolución del CFE N.º 84/09 “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” (2009) estableció que era necesario “revisar normas y prácticas que comprometan el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria” y renovar “las propuestas formativas, reorganización institucional y estrategias pedagógicas para la escolarización y sostenimiento de la trayectoria escolar de los alumnos” (CFE, Resolución N.º 84/09, p.3). En otra resolución el CFE llamó a “renovar a organización de los aprendizajes en las instituciones del nivel”, reorganizar “progresivamente el trabajo docente propiciando mayor concentración horaria y/o conformación de cargos” y modificar “el régimen académico en función de la propuesta pedagógica e institucional” (CFE, Resolución N.º 330/17, p.3).

Sobre educación especial, la Ley de Educación Nacional incorporó los objetivos sobre *integración* de personas con discapacidad en el artículo 42 y en el año 2011, el Consejo Federal de Educación incorporó la discusión sobre la *inclusión* educativa de personas con discapacidad en la resolución N.º 155, haciendo énfasis en la modificación de los entornos educativos:

La inclusión consiste en transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje para responder a las diferentes necesidades de los/as alumnos/as. Ello

implica que hay tiempos distintos, estrategias diferentes y recursos diversos para el aprendizaje de todos/as los alumnos/as. En este marco, las necesidades de los/as alumnos/as son vistas como necesidades de la institución y las diferencias están dadas por los estilos, ritmos y/o motivaciones para el aprendizaje (...) (Consejo Federal de Educación, Resolución N.º 155, 2011:6)

La inclusión, corrió el foco de atención de la persona con discapacidad a el sistema escolar y su capacidad de recibir las trayectorias de alumno/as con discapacidad, hasta entonces mayormente restringidas a las escuelas de la modalidad especial.

A continuación, analizo el proceso de reforma llevado adelante sobre el nivel medio y la modalidad especial en dos provincias y su flexibilización de la forma escolar.

### **Flexibilización del formato escolar tradicional: el caso de la provincia de Río Negro**

En el año 2015, el Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro comenzó a discutir la nueva escuela secundaria rionegrina (ESRN). Siguiendo las orientaciones del CFE se propuso reorganizar “el trabajo docente; el régimen académico; la formación y acompañamiento profesional docente; y la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes” (Páez y Pacce, 2021:2). Como consecuencia, la reforma flexibilizó la forma escolar en varias dimensiones. En primer lugar, amplió el rol del estudiante, reconociendo cinco trayectorias estudiantiles: estudiante regular (concorre habitualmente al establecimiento), estudiante libre (no concorre al establecimiento pero acredita los conocimientos, es una opción solicitada por el estudiante no se establece por inasistencias ni razones de convivencia), estudiante reingresaste (estudiante que reingresa al sistema educativo luego de interrumpir su trayectoria), estudiante en recorrido escolar (dada una situación particular considerada por el comité académico de la escuela el estudiante recibe una propuesta acorde a sus necesidades para cursar el nivel) y estudiante con recorrido personalizado (recibe una propuesta de trayectoria diferenciada, con “adecuaciones” curriculares y en el acceso, reingreso, permanencia y egreso). Y habilitó la participación de los estudiantes en la vida escolar en base a tres espacios: el Centro de Estudiantes, el Consejo de Convivencia y el Comité Académico. Por último, para el

acompañamiento de la participación estudiantil, se constituyó un Espacio de Vida Estudiantil con un adulto referente a cargo, con la tarea de proponer acciones para generar una mejor convivencia y dialogo en la escuela, y reconocer las particularidades de la institución para proponer estrategias para una mayor expresión y participación de los estudiantes.

En segundo lugar, la organización del trabajo docente se modificó. La carga horaria se reorganizó para cumplir con el objetivo de concentrar mayor cantidad de horas por institución y se establecieron dos modalidades de toma de horas: un cargo de 9hs semanales -de los cuales 2hs son asignados para reuniones de Área y el resto de horas a la enseñanza frente a curso-, y un cargo de 16 a 25hs -con 2 horas asignadas para reuniones de Área y el resto de horas para la enseñanza frente a curso y para las horas institucionales asignadas para el acompañamiento de trayectorias escolares (tutorías, coordinación, etc.)-. A la vez, la organización curricular se flexibilizó en unidades curriculares que pueden adoptar diferentes formatos: talleres, foros, parlamentos, grupos de investigación, seminarios, entre otros. Se estableció una jornada escolar de 5 horas diarias junto con dos horas semanales de educación física a contra turno donde en una jornada escolar se desarrolla una o dos unidades curriculares como máximo junto con el tiempo de descanso (recreos). Y se estableció un espacio para la interacción entre los docentes de una misma área de conocimiento, la Reunión de Área semanal, que busca generar motivación, reflexión, lectura y debate entre los docentes sobre la enseñanza de los temas del área.

En tercer lugar, se flexibilizó el régimen académico: la acreditación de las unidades curriculares se organizó de forma cuatrimestral y anual, se estableció una primera evaluación cualitativa a mitad de año de diagnóstico de la trayectoria de cada estudiante y una evaluación final para establecer si acredita o no la unidad curricular. El sistema de repitencia por año se reemplaza por un sistema de calificación basado en aprobado (“óptimo”, “muy bueno” y “bueno”) y no aprobado (“en curso”), y en caso de no acreditar una unidad curricular, el comité académico evalúa la situación y dictamina un diseño que le permita al estudiante continuar la trayectoria escolar de las unidades curriculares acreditadas y hacer un nuevo recorrido en las unidades curriculares no acreditadas (UNTER, Breve selección de normativa de Educación Secundaria,2020, p.114) <sup>1</sup>. En busca de promover nuevos mecanismos de aprendizaje y

---

<sup>1</sup> El Comité Académico es un espacio de interacción de actores de la comunidad educativa para discutir situaciones sobre las trayectorias escolares: participan representantes del equipo directivo, del equipo docente de la escuela, del

promoción se habilitaron agrupamientos sin una clasificación por edad y año: un “agrupamiento” de estudiantes se define como “el conjunto de estudiantes que comparten las propuestas de enseñanza y aprendizaje de una o más Unidades Curriculares y que además tiene conformación dinámica en función de la acreditación de saberes” (UNTER, Breve selección de normativa de Educación Secundaria, 2020, p.119). De esta forma, un estudiante puede participar en más de un agrupamiento, lo cual habilita que un estudiante pueda realizar un recorrido académico en una unidad curricular con un grupo (“recursando” una materia, por ejemplo) y cursar unidades curriculares con otro agrupamiento. Además, la organización de seminarios, talleres u otros formatos pedagógicos habilita a establecer agrupamientos *siu generis* en función del interés de estudiantes por esa asignatura, sin necesidad de compartir edad u otro agrupamiento previo.

Por último, las tareas de inspección o supervisión de la escuela son reformulados en términos Proyectos de Acompañamiento Supervisivo (PAS), que tiene como objetivo acompañar a la institución en la tarea pedagógica, y administrativa, para fortalecer el trabajo en redes con los actores del sistema (estudiantes, docentes, directivos) (Régimen Académico, Escuela Secundaria Río Negro, Resolución 4617/17).

En síntesis, la reforma del nivel medio de la provincia de Río Negro flexibilizó varias “invariantes” de la forma escolar (Tiramonti, 2009): habilitó nuevos agrupamientos por fuera de la clasificación por edades; flexibilizó la organización de la cursada anual en bloque, que debía ser acreditada para aprobar el año, en un nuevo sistema de acreditación de cada unidad curricular de forma separada; y, reorganizó el trabajo docente, en base a cargos para concentrar las horas en una misma institución y ampliando la definición de la tarea docente -no sólo frente a curso- sino realizando tutorías y acompañamientos en la institución y participando en espacios de discusión y planificación institucionales.

### **Cambios en la modalidad especial en la provincia de Río Negro**

---

Centro de Estudiantes y de la comunidad de Padres/Madres del instituto; los comités analizan situaciones vinculadas a trayectorias educativas y dictaminan diseños para dar continuidad a la formación en las unidades curriculares, con las consideraciones y modificaciones necesarias en cada caso (UNTER, Breve selección de normativa de Educación Secundaria, 2020, p. 112).

La Resolución N.º 3438/2011 del Ministerio de Educación de Río Negro, estableció que “En cuanto a la trayectoria educativa integral de las personas con discapacidad, las configuraciones de apoyo se definen con la intervención de la modalidad de Educación Especial” (Resolución N.º 3438, 2011, p.20). La intervención de la modalidad se propuso como parte de un sistema educativo único, centrado en los niveles de la modalidad común, y con la intervención de los Equipos de Apoyo de la modalidad especial para acompañar la trayectoria escolar de los alumnos con discapacidad. La normativa define que debe priorizarse la integración de la trayectoria escolar en los niveles de la modalidad común con el apoyo de la modalidad especial (“una estrategia educativa que tiende a la inclusión de los/as alumnos/as con discapacidad, siempre que sea posible, en la escuela de educación común, con las configuraciones de apoyo necesarias”) y propone distintas estrategias para flexibilizar la relación entre las modalidades (Resolución N.º 155, Consejo Federal de Educación, 2011, p.6). Las estrategias varían según los casos, desde acompañamientos más leves, con seguimiento en base a informes sobre el desempeño del alumno y las dificultades que surgen, hasta la asistencia en contra turno a escuelas especiales, como en el caso de alumnos con discapacidad sensorial para que puedan acceder a recursos específicos; y, en caso de que no sea posible la trayectoria en la escuela común, la reorientación de la trayectoria en la escuela de educación especial. Se habilita la adaptación del régimen académico a las necesidades del alumno (evaluación, asistencia y asignaturas del nivel) permitiendo adaptaciones curriculares para las personas integradas, así como diseños de trayectorias personalizadas para trabajar de forma específica con el alumno y sus familias con cambios en los programas de las unidades curriculares y las formas de evaluación. Y la acreditación del nivel, si existieron adaptaciones curriculares y trayectorias personalizadas significativas, se realiza certificando las unidades curriculares aprobadas. En síntesis, la incorporación de la discusión sobre integración e inclusión en la normativa reformula la división tradicional de las trayectorias escolares en una modalidad u otra de forma excluyente para promover la *inclusión*, es decir, cambios en el entorno escolar para adaptarse a las necesidades de los alumnos/as, y estrategias de *integración*, es decir, el diseño de estrategias que habiliten el recorrido en los niveles de la modalidad común de personas con discapacidad.

## **Flexibilización del formato escolar tradicional: el caso de la provincia de Buenos Aires**

En junio del 2024, la provincia de Buenos Aires anunció “el cambio integral y gradual de la escuela secundaria” con la actualización, en una primera etapa, del régimen académico, y en una segunda etapa, la actualización de los diseños curriculares, la titularización de cargos jerárquicos y la concentración horaria y/o creación de cargos base docentes (Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 11 de junio del 2024, “Cambios en secundaria: más tiempo de escuela y más acompañamiento en enseñanza y aprendizaje”). En la primer etapa, que está siendo desarrollada actualmente, la Dirección General de Cultura y Educación formuló en la Resolución 1650/2024 una serie de cambios en el régimen académico del nivel medio. En el Anexo I de la Resolución se fundamentan los cambios en que:

se vienen produciendo transformaciones culturales y normativas que deben ser sistematizadas y le demandan a la escuela un cambio de perspectiva con relación a su organización y a la convivencia institucional. Es necesario que las escuelas puedan introducir innovaciones respecto a la enseñanza de acuerdo a su contexto (...) Para ello, este Régimen Académico posibilita otras formas de organización que permitan avanzar en la incorporación de diversidad de estrategias, soportes y formatos, contemplando las características de cada institución y de las trayectorias educativas de sus estudiantes (Anexo I, Resolución 1650, 2024, p.5)

El nuevo régimen académico introduce, en concreto, una serie de cambios en la organización de la forma escolar relativos a la acreditación de las unidades curriculares y al registro de la asistencia de los estudiantes. En primer lugar, se modifica la repitencia: las asignaturas ya no deben acreditarse en bloque para “pasar” al año siguiente, sino que cada unidad curricular se acredita de forma individual. Una materia puede ser aprobada y acreditada o en su defecto quedará pendiente de aprobación; en ese caso se habilitan una serie de mecanismos de acompañamiento y fortalecimiento de la trayectoria del alumno/a para que esos contenidos sean aprendidos (recurcando esa asignatura, cursando a contra turno o intensificando esos contenidos durante la cursada de otra materia). La evaluación se realiza de forma cuatrimestral, con una calificación cualitativa dividida en aprobado (Trayectoria Educativa Avanzada), en proceso (Trayectoria Educativa en Proceso) o desaprobado (Trayectoria Educativa Discontinua)

y una calificación numérica al final del año. En el caso de que un estudiante tenga hasta cuatro materias pendientes de aprobación puede continuar cursando y fortalecer a la vez los contenidos de esas materias de distintas maneras, en el caso de que tenga más de cuatro materias pendientes de aprobación puede fortalecer su trayectoria en cuatro y debe recurrar el resto; las materias aprobadas no se recursan (Anexo 5, Resolución 1650, 2024, p.49).

Esta primera modificación flexibilizó una de las invariantes del formato del nivel secundario: la acreditación de la cursada de forma anual y en bloque (Anexo 4, Resolución 1650, 2024, p.41). Esto permite avanzar en formular distintas alternativas para los casos de trayectorias escolares que deban recorrer nuevamente una asignatura: cursadas a contra turno con un nuevo agrupamiento, tutorías particulares durante el horario escolar o cursadas donde se combinen los contenidos de la materia previa y la materia en curso, rompiendo el principio de que todos deben aprender lo mismo, al mismo ritmo, en el mismo lugar.

En segundo lugar, se modificó la asistencia. La misma es registrada por cada docente en su materia junto con una asistencia institucional que registra preceptoría por la asistencia a la escuela; en caso de tener más faltas institucionales que las permitidas el alumno/a intensifica durante los meses siguientes para recuperar los días ausente de la materia donde esta excedido de faltas, pero ya no queda "libre" por ausentes a la escuela ni pierde las materias automáticamente (Anexo 4, Resolución 1650, 2024, p.41). Este es un primer paso para jerarquizar la asignatura como el *centro* de la enseñanza y el aprendizaje, y restarle centralidad a la estructura "escolar", y la organización burocrática tradicional del nivel medio.

En síntesis, aunque hasta el momento la reforma del nivel medio en la provincia de Buenos Aires se limita a estos dos aspectos, estas modificaciones del régimen académico abren la puerta a nuevos debates y reformas: nuevos formatos de cursadas (talleres, seminarios, clubes), mayor protagonismo de las asignaturas (aulas por materia, materias por proyecto), nuevos agrupamientos *siu generis* según interés de los estudiantes (materias optativas), entre otros. Estos cambios conllevan debates sobre inversión en infraestructura, recursos educativos, nuevas funciones docentes, que los sindicatos pueden aprovechar. Y en una segunda etapa, se

planifica la creación de cargos docentes base por escuela, un reclamo histórico de los sindicatos <sup>2</sup>.

### **La modalidad especial en la provincia de Buenos Aires**

En el año 2017 la provincia de Buenos Aires actualizó la normativa para promover la inclusión de personas con discapacidad en los niveles de la modalidad común. La Resolución N.º 1664 estableció “una propuesta educativa en función de las necesidades de los estudiantes con discapacidad, prestando los apoyos necesarios y efectivizando entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social” (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017, p.3). La discapacidad es entendida, en esta nueva formulación, como “un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017, p. 11). Para incluir a las personas con discapacidad en los niveles de la modalidad común, se propone que se priorice, siempre que sea posible, el recorrido de las trayectorias escolares dentro niveles de modalidad común, comenzando con la matriculación en escuelas del nivel.

En primer lugar, se estableció que la trayectoria del alumno/a se organiza en base a un Dispositivo Educativo de Inclusión (DEI) que orienta las acciones de los equipos. Las DEI se plantean como el puntapié para la *inclusión*, es decir para la modificación de los entornos escolares para la integración de los alumnos con discapacidad: “El término dispositivo alude a un arreglo organizativo de espacio, tiempo, relaciones y propósitos, diseñado para facilitar la emergencia y desarrollo de movimientos instituyentes” (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017:37). Estos dispositivos deben visibilizar y estructurar nuevas relaciones entre las modalidades con el foco puesto en las trayectorias escolares, que

---

<sup>2</sup> Es importante la diferencia entre creación de cargos, por un lado, y concentración de horas, por el otro, porque la primera permite discutir la ampliación del trabajo docente a horas de trabajo en la escuela sin estar frente a curso: planificando, coordinando actividades, realizando tutorías, etc., mientras la concentración de hora es simplemente reagrupar horas de clase por escuelas -lo cual, de hecho, ya se hace en la provincia de Buenos Aires mediante un sistema de “acrecentamiento” con escasos resultados.

reformulen “las prácticas y modos experienciales que se despliegan al interior de las instituciones respecto de la enseñanza, el aprendizaje, la didáctica y los procesos de evaluación, las relaciones docentes/estudiantes ligadas a las vivencias cotidianas, a la convivencia escolar y su vinculación con la disciplina” (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017, p.37).

En segundo lugar, en los casos en que es requerido por las familias o instituciones, la modalidad de educación especial puede intervenir con distintas estrategias, puede en algunos casos brindar asesoramiento a los equipos docentes del nivel (en este caso, no requiere la matriculación del alumno en la modalidad especial); en otros casos, en que se requiera una mayor intervención de los equipos de modalidad especial, estos pueden intervenir con una propuesta de inclusión orientada por un maestro/a de educación especial (este caso requiere inscripción en la modalidad especial); en el caso de que se requiera apoyos especializados en la escuela de la modalidad especial, el alumno/a puede inscribirse y concurrir a ambas instituciones; y, en el caso de que sea necesario que su trayectoria se realice directamente en la modalidad especial, se enfatiza que se debe procurar garantizar experiencias inclusivas e instancias de aprendizaje en los niveles de modalidad común (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017, p.37).

Por último, se establecen Proyectos Pedagógicos de Inclusión (PPI) cómo forma de trabajo en las escuelas de nivel como las instancias donde se especifican los contenidos y formas de evaluación de la trayectoria del alumno/a y se establecen acuerdos entre los actores (la escuela, familia y alumno/a) para garantizar la continuidad entre niveles y la acreditación. Para el ingreso al nivel primario se establece que no es necesario certificación del nivel inicial y para el ingreso al nivel secundario la certificación del nivel anterior puede estar dada tanto por la modalidad común como la modalidad especial; y una vez finalizado el nivel se debe emitir la certificación correspondiente (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017, p.19).

En síntesis, la normativa establece *inclusión educativa* como principio orientador, es decir que las modalidades del sistema educativo trabajen en conjunto para garantizar las trayectorias de alumnos con discapacidad en los niveles de la modalidad, modificando los entornos educativos, brindando apoyos y modificando aspectos pedagógicos y académicos. Se promueve el diseño

de Dispositivos Educativos de Inclusión para flexibilizar las relaciones tradicionales entre modalidades y al interior de la escuela. Y, por último, se promueve la creación de Proyectos Pedagógicos de Inclusión, como forma de especificar los acuerdos y estrategias que se consideren necesarios entre los actores de la comunidad educativa, adaptando el diseño curricular y las formas de evaluación si fuera pertinente, para adecuar el entorno escolar a las necesidades de la trayectoria del alumno integrado.

### **Oportunidades para renovar la agenda sindical docente**

A continuación, argumento cómo el escenario de reformas puede ser una oportunidad para los sindicatos docentes. Sostengo que si los sindicatos renuevan sus agendas incorporando las demandas sobre los cambios en el nivel secundario y la modalidad especial podrían aumentar su influencia tanto en el diseño de política como en la forma en que se implementa en la escuela.

La flexibilización de la forma escolar, antes que una amenaza al trabajo docente puede ser una oportunidad para mejorar las condiciones de trabajo del personal escolar y jerarquizar el rol docente. Tanto la reforma del nivel medio como el intento de redefinir a la modalidad especial como una suerte de apoyo para los niveles de la modalidad común, implican un avance en flexibilizar las fronteras, tradicionalmente estrictas, entre las modalidades del sistema educativo y cuestionar la “gramática escolar” (Melendez y Yuni, 2019). Esto presenta una oportunidad para redefinir las relaciones laborales al interior del sistema educativo. En primer lugar, el nivel secundario ha sido históricamente problemático para el trabajo docente con su organización del trabajo por hora -y no por cargos-, la reforma presenta una oportunidad para que los sindicatos avancen en el reclamo de la creación de cargos en las escuelas, como el caso de Río Negro, favoreciendo la concentración de horas por escuelas, la pertenencia institucional y aumentando la calidad del trabajo docente. Esto se vuelve especialmente relevante cuando observamos que las reformas aumentan las responsabilidades de docentes, con mayor cantidad de tareas en el aula (asistencia por materia, informes de evaluación cualitativa, inclusión de alumnos/a con discapacidad, intensificación de saberes, fortalecimiento de trayectorias, etc.) y fuera del aula

(jornadas institucionales, coordinación entre materias por áreas o departamentos, comités académicos, espacios de diálogo sobre la convivencia escolar, etc.) parece improbable que esta redefinición de la función docente con mayores responsabilidades puedan ser efectivas sin la creación de cargos docentes por escuelas; de la misma manera parece inviable que estos cambios sean efectivos sin equipos directivos conformados por una cantidad de miembros proporcionales a la matrícula de la escuela. Los sindicatos que todavía no incluyeron estos reclamos pueden fácilmente incorporarlos en sus agendas; y en otros casos, hace tiempo los incluyeron, pero no están aprovechando la oportunidad de presionar por estos cambios.

En segundo lugar, el centro de la propuesta pedagógica se desplaza de la unidad curricular hacia la trayectoria estudiantil. Aunque con dificultad, el sistema educativo tiende a reconocer que las trayectorias educativas no son lo mismo que las trayectorias escolares, y que la educación es un fenómeno que desborda a la forma escolar. Poner a las trayectorias de los estudiantes en el centro habilita flexibilizar la forma tradicional de acreditación y asistencia. Esto presenta un desafío para los trabajadores docentes que deben reformular su rol como educadores. Los sindicatos tienen la oportunidad de promover un nuevo rol docente más ligado a la función como educadores que como funcionarios públicos. Durante mucho tiempo los sindicatos han señalado el carácter excesivamente burocrático y estanco del sistema educativo: hay una oportunidad para reformular la relación lineal entre título docente, asignatura, trabajo docente y tiempo de trabajo remunerado, y ampliar las funciones docentes. Los sindicatos pueden proponer una articulación más flexible entre formación docente, asignatura y trabajo, que amplíe el rol docente en la escuela y sus atribuciones. Y si bien es comprensible que la reformulación de la organización escolar despierte dudas sobre las consecuencias en las condiciones laborales, los sindicatos tienen más para ganar tomando la iniciativa e interviniendo en el debate que esperando la acción gubernamental.

En tercer lugar, las políticas de inclusión promueven cambios en los entornos para adaptar el escenario escolar y el régimen académico a las necesidades de las trayectorias de alumnos integrados. Esto implica, por un lado, que los docentes ven aumentar sus responsabilidades, tanto en la modalidad especial, que deben formar equipos y asesorar a escuelas de modalidad común, como en las escuelas de nivel, que deben adaptar las propuestas a las trayectorias de alumnos integrados; y por otro lado, que gran parte de la responsabilidad recae en los equipos

directivos, tanto de modalidad especial como los niveles de modalidad común: “la definición y concreción de dispositivos educativos de inclusión destinados a alumnos/as con discapacidad, requiere que las instituciones educativas propicien en su proyecto institucional la participación de todos los actores institucionales” (Dirección General de Cultura y Educación, Resolución N.º 1664,2017, p.37); esto requiere formación y una planificación de trabajo que requiere mayor estabilidad y capacidad de gestión de los equipos directivos. Todo ello implica mayor inversión en infraestructura escolar, recursos educativos, y tiempo de trabajo docente. Este podría ser un eje de reclamo de la agenda sindical que sirva como puntapié para mejorar la inversión en las escuelas, sus recursos y el reconocimiento de nuevas funciones docentes y del personal directivo.

Por último, como ya ha señalado la literatura sobre política públicas (Aguilar Villanueva, 1993; Pressman y Wildavsky,1998) la distancia entre el diseño de una política y los resultados durante su implementación son profundos, y las políticas educativas no son la excepción (Maturó, Bocchio y Miran, 2000; Cobeñas, 2016, 2018, 2020; Padin, 2013). Sin la cooperación de los efectores de las políticas educativas en las escuelas es difícil que los cambios consigan los objetivos planteados. De hecho, muchas de las nuevas funciones dependen de la capacidad de docentes y directivos para coordinar y crear prácticas novedosas que mejoren las trayectorias de los estudiantes; el rol de los sindicatos para acompañar a los docentes en la transición y combatir la inercia institucional puede ser un factor que haga una diferencia. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Buenos Aires, la implementación de la creación de cargos puede generar resistencia en las escuelas. Los sindicatos tienen una oportunidad en movilizar su presencia en las escuelas y su rol como representantes de los trabajadores del sector para construir consensos sobre los cambios venideros y utilizar su posición para influir en la forma en que se implementan, garantizando tanto que se mejoren las condiciones de trabajo como se cumplan los cambios en el funcionamiento escolar.

En resumen, aunque los sindicatos consiguieron articular avances en torno a la instauración de las negociaciones paritarias del sector y nuevas leyes de educación y financiamiento durante los años posteriores al dos mil, el agotamiento de esa agenda conlleva el riesgo de que vuelvan a una posición defensiva como la mantenida durante la década de los noventa: resistir políticas gubernamentales sin espacio para avanzar en una agenda propia. El nuevo proceso de

reformas puede ser una oportunidad para evitar volver a ese esquema. Como argumenté en este apartado, la flexibilización del formato escolar puede ser una fuente de renovación para la agenda sindical: con el debate sobre la organización del trabajo en la escuela, redefiniendo el alcance del trabajo docente y la forma de asignación de horas; con la discusión sobre mayor inversión en infraestructura, recursos educativos y cargos docentes; y discutiendo los cambios en la estructura burocrática del sistema educativo, con su división entre modalidades y su régimen académico.

### **Conclusiones**

En este artículo intenté mostrar en qué medida el escenario de cambios en el formato escolar de la escuela media y la modalidad especial presenta una oportunidad para la renovación de la agenda sindical docente.

En el primer apartado, presenté la discusión sobre las reformas educativas y la legislación nacional que promueve cambios en los sistemas educativos, y analicé la reforma de la escuela secundaria y la modalidad especial en la provincia de Río Negro y en la provincia de Buenos Aires.

En el segundo apartado argumenté que los sindicatos pueden incorporar los cambios de la forma escolar en sus agendas, y señalé que la flexibilización de la forma escolar puede ser vista como una amenaza o como una oportunidad para avanzar en reclamos históricos del sector como la creación de cargos docentes en secundaria, la reducción de los procedimientos burocráticos y la actualización del régimen académico, el aumento de inversión en infraestructura y recursos educativos, entre otros. La discusión de la flexibilidad puede ser una fuente de renovación para las agendas sindicales si los sindicatos docentes logran articular las nuevas demandas de la sociedad con los reclamos del sector.

### **Referencias bibliográficas**

Altamirano, G., C. y Villanueva, M., A. (2019) Las políticas educativas en la escuela secundaria de jóvenes y adultos: consideraciones sobre la inclusión socioeducativa de los sujetos y sus trayectorias. En: *Política educativa, sindicalismo y trabajo docente: hacia la resignificación de*

*los debates políticos y académicos en torno a las prácticas pedagógicas y sindicales para una educación popular y socialmente emancipadora / federico tálamo ... [et al.]; compilado por federico tálamo; mariano rozados. - 1a. ed.*

Aguilar Villanueva, L. (1993) "Estudio Preliminar". En: *La Implementación de las Políticas. Antología de Políticas Públicas*. Aguilar Villanueva, L. Vol. 4, Porrúa, México DF.

Cobeñas P. (2020) Exclusión Educativa de Personas con Discapacidad: Un Problema Pedagógico. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. 18(1), 65-81

(2018). Escuela y personas con discapacidad: integración y desintegración en tiempos de inclusión. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 12 (13):e042.

(2016). Jóvenes mujeres con discapacidad en escuelas públicas de la provincia de Buenos Aires: problematizando los procesos de inclusión y exclusión educativa. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata.

Dussel, I. (2004). *Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas*. Buenos Aires, Argentina. FLACSO

Florian L. (2010) La educación especial en la era de la inclusión: ¿El fin de la educación especial o un nuevo comienzo? *Revista latinoamericana de educación inclusiva*. Vol. 7, N.º. 2, 2013, págs. 27-36.

Frege, C. y Kelly, J. (2003). Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*. Vol. 9 (1): 7–24.

Hyman R. (1999) An emerging agenda for trade unions?. *Creators Contributors International Institute for Labour Studies*. Labour and Society Programme. ILS; Geneva.

Maturo Y., Bocchio D., Miran E., (2020) La Educación Secundaria en Argentina: Obligatoriedad, Inclusión y Producción de Nuevas/Viejas Desigualdades Escolares *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(2), 89-108.

Melendez, C., y Yuni, J. (2019). La interpelación de las políticas de inclusión a la gramática escolar de la escuela secundaria argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(25).

Páez L. I. y Pacce I. (2021) La Nueva Escuela Secundaria de Río Negro. En búsqueda de la inclusión educativa: un acercamiento a la evaluación, acreditación y promoción. *Tramando Revista*.

Morris, M., B. (2023). Politizar el sindicalismo, sindicalizar la política. Las centrales obreras argentinas durante los gobiernos kirchneristas. *Hallazgos*, 20(39).

Terigi, F. (2008) *Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles*. *Propuesta Educativa*, núm. 29, pp. 63-71. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

(2012). Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis* N° 16, Fundación Friedrich Ebert, pp. 142.

(2019) La carrera docente en el marco de los desafíos que impone el sistema educativo actual. En: *Política educativa, sindicalismo y trabajo docente: hacia la resignificación de los deba-*

*tes políticos y académicos en torno a las prácticas pedagógicas y sindicales para una educación popular y socialmente emancipadora / federico tálamo ... [et al.]; compilado por federico tálamo; mariano rozados. - 1a. ed.*

Tiramonti, G. (2011) La escuela en sus límites. Diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región: Los casos de Brasil, Argentina y Chile. En: *Revista Educacao & Sociedade*.

Padin G. (2013) La Educación especial en Argentina. Desafíos de la educación inclusiva *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, Vol. 7, N°. 2, 2013, págs. 47-61

Perczyk, J. (2021). La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015. (Tesis de posgrado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ.

Pressman, J., y Wildavsky A. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, FCE.

Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.

## Documentos

Consejo Federal de Educación (15 de octubre de 2009) Resolución N.º 84/09. "Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria", Buenos Aires.

(6 de diciembre del 2017) Resolución N.º 330/17, San Fernando, Buenos Aires,

Dirección General de Cultura y Educación, Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2024). Anexo 1 "Principios y Definiciones Generales", Resolución 1650.

(2024). Anexo 3, "Ingreso y Matriculación en la Escuela Secundaria", Resolución 1650.

(2024). Anexo 4, "Asistencia", resolución 1650.

Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (2016) "Publicaciones".  
<https://www.unter.org.ar/2016/12/30/publicaciones-2016/>

(2020). "Breve selección de normativa de Educación Secundaria". Disponible en:  
<https://www.unter.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/01-Cuadernillo-de-ESRN.pdf>

Ministerio de Educación y Derecho Humanos de Río Negro (sin año) "Escuela Secundaria Río Negro. Régimen Académico para las familias". Disponible en:  
[https://educacion.rionegro.gov.ar/files/seccion\\_24/Reglamentacion/ra-para-familias-FINAL.pdf?t=1695768485](https://educacion.rionegro.gov.ar/files/seccion_24/Reglamentacion/ra-para-familias-FINAL.pdf?t=1695768485)

## Fuentes electrónicas

Diario Río Negro, 20/06/2023. "La Reforma Secundaria en Río Negro bajó el abandono, pero piden su evaluación" Disponible en:  
<https://www.rionegro.com.ar/politica/la-reforma-secundaria-en-rio-negro-bajo-el-abandono-pero-piden-su-evaluacion/>

Dirección General de Cultura y Educación, Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 11/05/2024, "Cambios en secundaria: más tiempo de escuela y más acompañamiento en enseñanza y aprendizaje" Disponible en: <https://abc.gob.ar/secretarias/noticias/subsecretaria-de-educacion/educacion-secundaria/educacion-secundaria/cambios-en-secundaria>.

Infobae, 04/03/2017, "Experimento educativo en Río Negro: una drástica reforma del secundario causa polémica". Disponible en <https://www.infobae.com/sociedad/2017/04/13/>

## Legislación

Dirección General de Cultura y Educación (2017) Resolución N.º 1664.

Ministerio de Educación de Río Negro (2017) Plan de Estudios, Resoluciones N.º 1010/17

(2017) Plan de Estudios, Resoluciones N.º 1011/17.

(2017) Diseño Curricular, Resolución N.º 945/17.

Ley Federal de Educación N.º 24.195 (1993). Gobierno de la Nación.

Ley de Financiamiento Educativo Ley N.º 26075 (2005). Gobierno de la Nación.

Ley Nacional de Educación Ley N.º 26.206 (2006). Gobierno de la Nación.

Paritaria Docente Ley N.º 13552 (2006). Gobierno de la provincia de Buenos Aires.