

# *A educação integral em tempo integral na implementação do Programa Mais Educação no Município do Rio de Janeiro/Brasil*

Gustavo José Albino de Sousa / UNIRIO - [gustavo\\_albss@hotmail.com](mailto:gustavo_albss@hotmail.com)

Elisangela da Silva Bernado / UNIRIO - [efelisberto@yahoo.com.br](mailto:efelisberto@yahoo.com.br)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: educação integral; educação em tempo integral; aluno em tempointegral; Programa Mais Educação; escolas públicas brasileiras*

## » *Resumo*

O presente estudo busca apresentar e discutir a inserção do Programa Mais Educação (PME) pela Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro (SME/RJ), em escolas que alcançaram consideráveis avanços nas avaliações realizadas pelo governo brasileiro de 2009 para 2011. A universalização do acesso à educação sagrou-se como um grande progresso no Brasil, mesmo que seus fins pareçam ter sido oriundos de um voraz sistema econômico e não por uma exata compreensão de uma necessidade de desenvolvimento social. Deste modo, tal avanço se mostra como algo controverso, à medida que se ampliou o atendimento escolar, a qualidade oferecida por esta ficou aquém do esperado. Assim sendo, diversas iniciativas foram tomadas nos sistemas educacionais brasileiros para confrontar indicadores de baixa qualidade no ensino público brasileiro. Um destes é o objeto central desta pesquisa, o PME. Atualmente há grande debate no que se refere à *educação integral*. Numa sociedade onde existe o embate de classes sociais de divergentes interesses, é necessário que debruçemo-nos e reflitamos sobre quais as concepções de educação e, por conseguinte, de educação integral vêm se fortificando no cenário educacional. O estudo aqui apresentado pretende, portanto, analisar quais perspectivas de *educação integral* vêm sendo adotadas na implementação do PME em escolas da SME/RJ, além de conclamar à visão dos principais atores destas unidades envolvidos na execução do Programa. Para alcançar seus objetivos, a pesquisa se apresenta em três momentos: (1) a busca por compreensão dos ideais propostos no fomento do Programa em questão – analisando o que é alvitado pelo mesmo e quais as interpretações do conceito de *educação integral em tempo integral* que está sendo utilizado pelo referido; (2) aprofundar-se acerca das especificidades e possíveis adaptações adotadas na implementação do PME pela SME/RJ; e (3) a realização de um diálogo entre o que é apresentado nos documentos oficiais e o que ocorre *in loco* na prática do Programa, em unidades escolares que apresentaram significativas melhoras nas avaliações do governo brasileiro, pela voz quem participa da execução do Programa. O desenvolvimento da pesquisa sucederá através de uma pesquisa

documental (sobre documentos oficiais do governo e estudos teórico-científicos), além de realizar pesquisa de campo em escolas públicas, englobando observações e a realização de questionários.

Partindo das avaliações em larga escala do governo brasileiro, do trabalho de campo nas escolas e análise documental, a abordagem teórico-metodológica adotada pela presente investigação se mostra quali-quantitativa e abrange diversos procedimentos epistemológicos, caracterizando-a como uma investigação multimetodológica. Embora os documentos oficiais apresentem os conceitos aludidos anteriormente, os estudos acerca do PME sugerem que este não tende exatamente a uma *educação integral* nem a uma *educação em tempo integral*, visto que o Programa não é universal aos estudantes. E quando o educando é atendido pelo mesmo, tem sua jornada diária ampliada e não se prende necessariamente a utilização deste tempo no interior da escola. O que nos parece apontar que o PME se pauta num terceiro conceito: o de *aluno em tempo integral*. Vale ressaltar, porém, que a investigação apresentada ainda encontra-se no calor de suas formulações iniciais.

## › *Introdução*

Podemos conceber que hoje há grande debate no que se refere à educação integral. Numa sociedade onde existe o embate de classes sociais de divergentes interesses, é necessário que nós educadores debruçemo-nos e reflitamos sobre quais as concepções de educação e, por conseguinte, de educação integral vêm se fortificando no cenário educacional brasileiro, sobretudo nas instituições de ensino sob competência administrativa pública.

Mas antes de aprofundarmos as reflexões concernentes ao projeto em tela, cabe-nos elucidar (ainda que momentaneamente de forma embrionária) acerca de conceitos de educação integral que iniciaremos a tratar e que permaneceremos a refletir mais adiante. Primeiramente, é possível verificar diferentes interpretações para dois conceitos fundamentais ao projeto de pesquisa em tela, os quais correspondem por: *educação integral* e *educação em tempo integral*.

Em relação ao primeiro viés, que compete por *educação integral*, podemos identificar distintas visões. Conforme ressalta Coelho (2009), quando tratamos de *educação integral*, podemos discuti-la por duas concepções: concepção sociohistórica e concepção contemporânea. De acordo com Coelho (2009, p. 83),

em termos sociohistóricos, podemos compreendê-la a partir das matrizes ideológicas que se encontram no cerne das diferentes concepções e práticas que a constituíram e vêm constituindo ao longo dos séculos. Mas também podemos discuti-la levando em consideração tendências que a caracterizam contemporaneamente, como a que se apresenta no binômio educação/proteção, educação integral/currículo integrado ou educação integral/tempo escolar, por exemplo.

O que hoje compreendemos como pensamento sociohistórico da *educação integral*, ou seja, uma educação com formação que abrangesse o estímulo a múltiplas potencialidades do indivíduo ainda ganhou diferentes compreensões de educação integral ao longo dos anos. Esta teve início na antiguidade, onde podemos encontrar na educação dos gregos, a Paideia, uma formação humana mais ampla. E ao longo dos séculos, diversas correntes filosóficas desenvolveram suas compreensões e perspectivas referentes a esta multidimensionalidade potencial do homem. O ideal de educação natural pensado por Jean-Jacques Rousseau (Lorenzon & Jorge, 2011), a proposta

libertária do pensamento anarquista (Moraes, 2006; Freitas&Galter, 2007; Gallo, 2012), a formação omnilateral da filosofia marxista (Barbosa; Deluiz, 2008; Frigotto, 2012, *apud*, Maciel, 2014), a escola unitária de Gramsci (Monasta, 2010), o pensamento liberal de desenvolvimento da nação brasileira a partir da educação de Anísio Teixeira (Coelho, 2009) e a educação problematizadora de Paulo Freire (2010; 2011; 2014) como correntes filosóficas de educação que, embora elucidadas com divergentes objetividades, pressupõem fundamentações em formações mais amplas do indivíduo, onde se acredita na possibilidade de desenvolver as múltiplas competências deste. E, muito embora estas visões não incorporem o conceito de *educação integral* de forma explícita, podemos afirmar que se assemelham a este conceito justamente por dialogarem com uma formação ampla do indivíduo.

Por outro lado, o viés que compete por *educação em tempo integral*, destacado inicialmente, corresponde na permanência do educando em jornada integral na escola. No Brasil, a literatura aponta que é possível encontrar evidências que corroborem com a ideia de educação em jornada integral sendo implementada já no período em que a educação era privilégio de uma pequena parcela da população, durante o período do Império, conforme salientam Freitas e Galter (2007). Estes autores destacam ainda que tal característica de educação, que era voltada à elite brasileira da época, perdurou até meados das décadas de 1920 e 1930. Contudo, transformações econômicas que forçaram a uma universalização do ensino no país, guiaram à diminuição na carga horária diária nas escolas. Sobre a educação em tempo integral, Ferreira (2007, p 11) ressalta que:

ideias simplistas de que a escola de tempo integral se diferencia da de tempo parcial, por proporcionar ao aluno mais tempo para aprender, ocupando o seu tempo ocioso, nem sempre se subsidiam na reflexão de que, simplesmente, recolhê-lo à escola, não é garantia de que esse espaço cumprirá seu papel pedagógico-instrucional.

Deste modo, é fundamental que a jornada escolar diária não seja aumentada apenas para somar “horas na escola”. É necessário que esta ampliação, seja relevante a formação deste educando. É possível encontramos na proposta dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), durante a década de 1980 no estado do Rio de Janeiro, uma polêmica iniciativa de *educação em tempo integral*. O prédio dos Cieps abarcava, além das salas de aula, cozinha, refeitório e centro médico, uma biblioteca e um ginásio poliesportivo, utilizado também para apresentações artísticas (Cavaliere 2009, Coelho, 2009). Portanto, as unidades escolares tinham toda uma infraestrutura que permitia não apenas a permanência dos educandos nestas em jornada diária ampliada, como também ofertava uma possibilidade de integração maior entre esta escola e a sociedade.

Por fim, sob o intuito de nossas análises, acreditando numa formação mais ampla do indivíduo. Optamos, portanto, por adotar na investigação aqui apresentada, a utilização (para análises futuras) do conceito de *educação integral em tempo integral*. Este compreende uma concepção de educação voltada a formação mais abrangente e instigadora de múltiplas potencialidades do indivíduo em uma jornada escolar diária ampliada. Pois, corroborando com o pensamento de Coelho (2009), seria extremamente complicado, se não inviável, pensar numa formação mais ampla do educando sem que este permanesse por mais tempo na escola. O ressalvo que a autora faz é de que esta presença em maior tempo diário do educando na unidade escolar (ou num espaço sob supervisão da mesma) seja acompanhada por um salto qualitativo da educação, de modo que não se caia num “mais do mesmo” currículo escolar.

Enfim, trazendo o debate para a contemporaneidade, os atuais ideais democráticos – que arquitetam as estruturas da sociedade brasileira, fortificados, sobretudo, após a redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 – que avigoraram a universalização do ensino no país, aclaram limites na perspectiva da mesma. Desta forma, os sistemas educacionais passaram a atender também as classes mais populares. Entendendo que a escola é parte da sociedade, constituidora e constituinte desta, esta “abertura” trouxe para o imo das instituições de ensino sérias dificuldades (Cavaliere, 2009). Com isso veio a percepção de senso comum de que as instituições de ensino públicas seriam ineficazes, na maioria dos casos. Na verdade, com o passar do tempo, o que se evidenciou foram desigualdades em oportunidades educacionais dentre as diferentes classes que compõem as estruturas da sociedade brasileira. Em outras palavras, a universalização do acesso à educação resultou em desigualdades na oferta educacional brasileira. Se por um lado se obteve sucesso no que corresponde a democratização ao acesso, por outro, a qualidade da mesma não alcançou um sucesso igualitário.

O cenário de desigualdades na oferta educacional faz eclodir questionamentos referentes a quais estruturas políticas estão sendo adotadas pelos sistemas educacionais do Brasil, visto que, nos últimos anos, o país vem se consolidando cada vez mais como potência econômica no cenário internacional (Menezes, 2012). Não obstante, e, face ao panorama sucintamente descrito acima, a *educação integral em tempo integral* configura atualmente intenso debate sobre sua exequibilidade, bem como seus limites e perspectivas no panorama da educação brasileira. O próprio texto constitucional, além de apontar a educação como o primeiro dos direitos sociais e dever do Estado, ainda explicita em seu artigo 205º, que esta deve objetivar o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Constituição, 1988). O que, segundo Menezes (2012), pressupõe a interpretação do conceito de *educação integral* sendo empregado no principal documento oficial do país. Já no que corresponde a ampliação a jornada ampliada da oferta educacional pública, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996) em seu artigo 34º, parágrafo segundo, “o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino” (Lei n. 9.395, 1996). Evidenciando, desta forma, que a principal lei tangente à educação brasileira prevê uma educação de *tempo integral* no ensino fundamental, a ser alcançada gradativamente. Corroborando ainda com o apresentado no Plano Nacional de Educação (PNE) e da LDB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei n. 11.494 (2007), regulamenta e determina a formação educação básica em *tempo integral*, fomentando recursos financeiros para a ampliação de carga horária diária das escolas, vide artigos 10º e 36º (Lei n. 11.494, 2007).

Diante do *imbróglio* em que se encontra a educação brasileira, diversas iniciativas vêm sendo tomadas pelo governo federal a fim de alcançar consideráveis melhorias para a mesma. Nas últimas décadas, foram diversas as iniciativas políticas de gestão e de financiamento da educação, por meio de programas e planos efetivados pelo governo brasileiro. Vale ressaltar que o Brasil, por ser um país que constitucionalmente adota perspectivas de descentralização na macrogestão pública, abre brechas, portanto, a tomada de iniciativas de políticas de gestão públicas que repercutem em abrangência local. Noutras palavras, permite também a tomada de iniciativas que se inferem dentro dos espaços de administração dos descentralizados entes federativos. Quer sejam estes municípios, estados ou o Distrito Federal. Os Planos Estaduais de Educação e os Planos

Municipais de Educação, por exemplos, podem ser estas iniciativas de âmbito local, no tangente a gestão pública educacional. Podemos destacar, por exemplo, a sanção da LDB, a promulgação do PNE (Lei nº 10.172, 2001) (2001-2010) e o lançamento (ou normatização) do Fundeb, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Programa Mais Educação (PME). Este último citado é justamente a proximidade à linha de chegada (para uma nova partida) a qual precisávamos alcançar.

Criado pela Portaria Interministerial n. 17 (2007) e regulamentado pelo Decreto n. 7.083/10, o PME sagra-se como principal indutor da política de ampliação da jornada escolar diária nas escolas. Ou seja, apresenta-se como principal documento oficial explicitamente voltado para a educação em *tempo integral*, além de ser condutor de uma organização curricular de perspectiva de *educação integral*. É deste modo, a *educação integral em tempo integral* emerge novamente com força no cenário educacional brasileiro.

Segundo o documento oficial de inserção do PME nos sistemas educacionais, este assinala promover “a ampliação de tempos, espaços, oportunidades educativas e o compartilhamento da tarefa de educar entre os profissionais da educação e de outras áreas, as famílias e diferentes atores sociais, sob a coordenação da escola e dos professores” (Ministério da Educação [MEC], p. 7). Contudo, é válido ressaltar que o PME atende prioritariamente escolas que atingiram baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Tal programa atualmente desponta como o principal indicador do Governo Federal para traçar metas, para que estas sejam gradualmente alcançadas por escolas e sistemas de ensino públicos do Brasil até 2021 (Bonamino& Sousa, 2012).

De acordo com dados de 2013, divulgados pelo MEC, o PME abrange todos os 26 estados da federação e o Distrito Federal, estando presente em 87% (4.936) dos municípios. Apenas no estado do Rio de Janeiro, o Programa em questão é aderido em 97,8% (90) municípios e 2.955 unidades escolares. Ainda que a abrangência do Programa Mais Educação seja considerável não apenas no município do Rio de Janeiro, mas também em escala nacional, vale destaque ainda que, por vezes, este não abrange todo o corpo discente da unidade escolar em que o mesmo é inserido.

O que isso nos sugere é que, embora o Mais Educação seja na atualidade o principal indutor de política de educação integral em tempo integral nos sistemas públicos de ensino do país, este se mostra quase que como um Programa “segregador”, visto que não é ofertado, na maioria dos casos, a todos os estudantes das escolas. Isto, quando o PME não atende a todos os estudantes. Além disso, quando este discente participa do programa, não necessariamente a ampliação da jornada diária se dá no interior da escola. Portanto, tratamos de uma educação em *tempo integral*. Porém, esta jornada diária ampliada, que não se prende a realização deste no interior da escola é o que nos leva a um terceiro conceito: o de *aluno em tempo integral*. Este é tema central no estudo de Cavalieri (2009, p. 53), onde

a ênfase estaria na oferta de atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola, fruto da articulação com instituições multissetoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola pretendendo propiciar experiências múltiplas e não padronizadas.

Esta consideração pode-nos fazer refletir que a eficácia de uma proposta de tempo integral que atendesse os educandos em espaços que não o escolar acarretariam em considerável dificuldade. Visto que para que houvesse eficácia em ampliar a jornada diária aos estudantes em espaços não escolares – como clubes ou associações–, seria necessário certo aprofundamento nas

relações pedagógicas existentes entre a escola e este outro espaço acolhedor desta ampliação temporal da oferta educacional.

Diante das explicitações brevemente expostas, podemos destacar que a universalização do acesso à educação sagrou-se como um grande progresso no Brasil, mesmo que seus fins pareçam ter sido gerados por motivações do avanço de um voraz sistema econômico e não por uma exata compreensão da necessidade de desenvolvimento social. Deste modo, tal avanço se mostra como algo controverso. Pois, à medida que se ampliou o atendimento escolar, a qualidade oferecida por esta ficou aquém do esperado. As unidades escolares, bem como o quantitativo destas nos sistemas públicos de ensino pareciam não estar preparados para tais transformações. Em número discente, cresceu o quantitativo. Mas este acréscimo não pareceu gradativo diante do quantitativo de unidades escolares públicas. Neste contexto, diversas iniciativas foram tomadas pelos entes federativos (sobretudo pela União) para confrontar indicadores de baixa qualidade no ensino público brasileiro. Um destes é o objeto central desta pesquisa, o PME.

Perante todo este cenário aludido e tendo por plano de fundo o que é a educação integral em tempo integral, este projeto é pautado. Toma, por conseguinte, como norteamento, o refletir e o avançar sobre as compreensões desta temática, que se apresenta como a concepção fundamental do Mais Educação. Noutras palavras, o projeto de pesquisa aqui apresentado visa analisar qual a educação integral em tempo integral praticada pelo Programa em questão. Por fim, vale destacar ainda que tais compreensões serão analisadas a partir da inserção do mesmo na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ), conforme apresentado mais claramente na próxima sessão.

Perante todo este cenário aludido e tendo por plano de fundo o que é a educação integral em tempo integral, este projeto é pautado. Toma, por conseguinte, como norteamento, o refletir e o avançar sobre as compreensões desta temática, que se apresenta como a concepção fundamental do Mais Educação. Em outras palavras, o projeto de pesquisa em tela visa analisar qual a educação integral em tempo integral praticada pelo Programa em questão -o que será mais profundamente debatido na próxima sessão. Por fim, vale destacar ainda que tais compreensões serão analisadas a partir da inserção do mesmo na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ), conforme apresentado mais claramente na próxima sessão.

## › *Objetivos*

O presente projeto tem como objetivo geral realizar uma profunda análise da inserção do PME na Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro, em escolas que alcançaram consideráveis avanços em seus resultados do Ideb de 2009 para 2011.

Para tanto, a investigação pode ser apresentada por três momentos iniciais. No primeiro, buscar-se-á realizar análises e colocar em debate os ideais propostos no fomento do Mais Educação. Analisando, assim, o que é alvitado pelo mesmo. Procura ainda compreender quais as interpretações do conceito de educação integral em tempo integral que está sendo utilizado pelo referido. A segunda etapa objetiva aprofundar-se acerca das especificidades e possíveis adaptações adotadas pela SME/RJ para a implementação do referido programa. O terceiro e último momento, que é fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, perspectiva a realização de um diálogo

entre o que é apresentado nos documentos oficiais e o que ocorre *in loco* na prática do Programa, em unidades escolares que apresentaram significativas melhoras nos resultados do Ideb, pela voz quem participa da execução do Programa. Ou seja, através da fala de educandos, professores, monitores, gestores, coordenadores (locais do programa) e comunidade, que tenham vínculo com o Mais Educação, objetiva-se desvincular a pesquisa de uma abrangência de interpretações apenas legislativa ou teórica-conceitual. Realizando assim, uma prática epistemológica enriquecida com o diálogo entre a hermenêutica dos documentos oficiais e a efetivação das práticas pedagógicas do Programa.

A pesquisa em tela tem por objetivo, portanto, analisar quais perspectivas de educação integral vem sendo adotadas na implementação do PME em unidades escolares da SME/RJ que alcançaram significativos resultados no Ideb. A um só tempo, visa também à visão dos principais atores destas unidades, envolvidos na execução do Programa – educandos, gestores escolares e monitores. Buscando dessa forma, qualidade na percepção dos resultados do mesmo nas instituições de ensino em questão, não apenas pela ótica acadêmica, mas também pelo campo prático educacional.

### › *Abordagem teórico-metodológica*

A investigação proposta conjuga com a necessidade de avançar estudos atinentes a diversos aspectos e conceitos educacionais que configuram o Programa Mais Educação. Tais temáticas foram já aludidas ao longo do deste projeto, portanto, não cabe aqui, mais aprofundamentos sobre tais. A busca por referenciais teórico-acadêmicos concernentes aos conceitos e aspectos postos em questão é de suma importância, porém, é também de grande valia a análise de documentos oficiais que dialoguem com o mesmo.

No que corresponde por uma organização cronológica do desenvolvimento da pesquisa – mas não rigidamente estabelecida – sucederá da seguinte forma: numa primeira etapa, a pesquisa documental, quer sejam de documentos oficiais do governo, quer sejam de cunho teórico-científico; e numa segunda, a realização da pesquisa de campo em unidades escolares futuramente estabelecidas, o que engloba a observação e a realização de questionários junto aos sujeito/atores do objeto de pesquisa.

O diálogo com os atores do contexto social sagra-se como fundamental. São os comportamentos sociais que efetivam (ou não) o desenvolvimento da política no *locus* social para o qual esta foi pensada e debatida. Pois, conforme ressalta Melucci (2014), não se busca aqui realizar uma investigação absoluta, mas sim realizar plausíveis interpretações. Principalmente porque “os comportamentos nos dizem alguma coisa sobre como os autores mesmos interpretam a própria ação. A pesquisa produz interpretações que buscam dar sentido aos modos nos quais os atores buscam, por sua vez, dar sentido às suas ações” (Melucci, 2014, p. 19).

Apesar de perceber como importante o diálogo com os atores sociais envolvidos no processo político, a pesquisa partirá de aspectos quantitativos, afinal, a seleção das unidades escolares da SME/RJ será através dos *rankings* de notas do Ideb, avaliação do governo federal de caráter igualmente quantitativo. Porém, por perspectivar a abrangência de amplo debate teórico-científico e diálogo com os sujeitos envolvidos no processo prático em pauta, a investigação busca

avançar, portanto, por um viés qualitativo, superando a visão basicamente estatística. Neste contexto Demo (2002, p. 363) salienta que a pesquisa qualitativa “não substitui a quantitativa, porque toda realidade social é, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa, não cabendo qualquer dicotomia (...), mas quer ir além dela, para perscrutar as entranhas intensas da realidade extensa”. À luz do pensamento de John B. Thompson, o autor ainda destaca que com a pesquisa quantitativa é possível “*dar sustentáculo científico à interpretação, desde que se tenham cuidados metodológicos adequados, entre eles a formalização ao mesmo tempo severa e flexível*” (Demo, 2002, p. 364).

Ainda no que corresponde ao debate sobre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, Melucci (2014) parece realizar uma contraposição ao pensamento de Demo (2002), pois afirma que “*a oposição quantidade/qualidade se entrelaça e, em parte, mascara uma discussão mais recente, aquela que opõe a perspectiva construtivista ao realismo ingênuo*” (Melucci, 2014, p.13). Desta forma, o autor avança na percepção da relação quase dialética entre pesquisa quantitativa e qualitativa de insere uma percepção de que a segunda está envolta a um contexto social de diferentes “mercados” de conhecimento. Isto, pois, Melucci (2014) afirma que o que está em discussão hoje são os critérios de legitimação da pesquisa, visto que

isto produz efeitos fundamentais sobre as políticas de pesquisa, sobre as fontes e sobre as formas de financiamento e, enfim, sobre as relações entre instituições que se ocupam de pesquisa de modo profissional (que em sentido lato pode definir-se acadêmicas) e outros atores sociais: atores coletivos; experts e profissionais que contribuem para produzir resultados de pesquisa ou interação com as instituições mais explicitamente delegadas para a produção de conhecimentos científicos; outras instituições, como aquelas políticas e econômicas que se tornem elas mesmas produtoras ou constituintes de pesquisa, o de qualquer maneira seus consumidores. (Melucci, 2014, p.13)

A percepção apresentada por Melucci (2014), nos pode guiar a uma necessidade de trabalhar também com pesquisas quantitativas, desde que sobre estas mantenhamos uma visão crítica. Pois as origens destas pode dar-se em “pesquisadores” com intuítos diferenciados e que percebem compreender que todos os indivíduos sociais são “consumidores”.

Em linhas gerais, a abordagem teórico-metodológica adotada pela presente pesquisa é de caráter quali-quantitativa. Abrange, desta forma, diversos procedimentos epistemológicos. É o que Alves-Mazzotti e Gewandszajder (1999) compreendem por pesquisa que carrega características “multimetodológica”.

## > **Referências**

- Alves-Mazzotti, A. J., Gewandszajder, F. (1999) O Método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneiras.
- BARBOSA, C. S., & DELUIZ, N (2008, outubro) Juventude, trabalho e educação profissional: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em discussão. Anais da Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Caxambu, MG, Brasil, 24.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília. Recuperado em 20 de agosto de 2014, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

- Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. (2010). Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília, DF. Recuperado em 20 de agosto de 2014 de <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/821234/decreto-7083-10>.
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Recuperado em 20 de agosto de 2014 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).
- Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. (2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 de agosto de 2014 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm).
- Lei n.10.172, de 9 de janeiro de 2001. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 29 de agosto de 2014 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)
- Ministério da Educação. Programa Mais Educação – Passo a Passo Recuperado em 9 de março de 2014 de [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso\\_maiseducacao.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf).
- Bonamino, A., Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, 38 (2), 373-388.
- Cavalieri, A. M. (2009). Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. *Em Aberto*, 22 (80), 51-63
- Coelho, L. M. C. C. (2009). História(s) da educação integral. *Em Aberto*, 22 (80), 83-96.
- Demo, P. Cuidado Metodológico: signo crucial da qualidade. *Sociedade e Estado*, 17 (2), 349-373.
- Ferreira, C. M. P. S. (2007). Educação em tempo integral: possível solução ou mito na busca de qualidade?. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil.
- Freire, P. (2010). *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Freire, P. (2011). *Educação e mudança*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Freire, P. (2014). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Freitas, C. R., Galter, M. I. (2007). Reflexões sobre a educação em tempo integral no decorrer do século XX. *Educere et Educare: Revista de Educação*, 2 (3), 123-138.
- Gallo, S. (2012) Anarquismo e educação: os desafios para uma pedagogia libertária hoje. *Revista de Ciências Sociais*, 36, 169-186.
- Lorenzon, E. A., Jorge, L. G. A. (2011) A ideia de educação integral em Platão e Rousseau. *Perspectiva*, 35 (132), 7-17.
- Maciel, C. L. A. (2014). Educação integral em tempo integral: concepção e prática no instituto politécnico da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Cabo Frio-RJ. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

- Melucci, A. (2014). Busca de qualidade, ação social e cultura: por uma sociologia reflexiva. In A.Melucci (Org.). Por Uma Sociologia Reflexiva: Pesquisa Qualitativa e Cultura. Petrópolis: Vozes.
- Menezes, J. S. S. (2012) Educação em tempo integral: direito e financiamento. Educar em Revista, 45, 137-152.
- Monasta, A. (2010).Antonio Gramsci. Recife: EditoraMassangana.
- Moraes, J. D. (2006) Educação Anarquista no Brasil da Primeira República. In J. C. Lombardi, D.Saviani; M. I. M. Nascimento (Orgs.) Navegando pela História da Educação Brasileira. Campinas, Graf. FE: HISTEDBR.
- Thompson, J. B. (1995) Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

# *Los cambios/innovaciones en las políticas curriculares en la Provincia de Buenos Aires. El caso de los ateneos en la formación de maestros*

Barcia, María Inés / IdIHCS-CONICET – UNLP - [marinainesbarcia@gmail.com](mailto:marinainesbarcia@gmail.com)

de Morais Melo, Susana / IdIHCS-CONICET – UNLP - [sdemorais@ciudad.com.ar](mailto:sdemorais@ciudad.com.ar)

---

Eje: Políticas Educativas

Tipo de trabajo: Ponencia

---

» *Palabras claves: Políticas curriculares – Innovación – Dispositivos pedagógicos – Ateneos.*

## » **Resumen**

El presente trabajo da cuenta algunos avances alcanzados en el marco del Proyecto de Investigación *Políticas curriculares y cambios pedagógicos en la formación de docentes y especialistas en educación* que propone como objetivo general *construir conocimiento acerca de los posicionamientos que adoptan los docentes del sistema educativo formal ante propuestas de cambio institucional y pedagógico generadas por agencias del Estado* y, entre sus objetivos específicos, *“aportar elementos de análisis que esclarezcan la dinámica de los procesos de cambio y las tensiones que los atraviesan atendiendo a las singularidades institucionales de los ámbitos estudiados”*.

En esta oportunidad, las políticas de cambio generadas desde las agencias estatales constituirán nuestra dimensión de análisis. Ellas condensan intenciones de reforma, roles y funciones asignadas a instituciones.

Específicamente, nos abocaremos al análisis de las prescripciones actuales para la Formación de Profesores de Educación Primaria en la Provincia de Buenos Aires, los *Diseños Curriculares para la Formación Docente en la Provincia de Buenos Aires*, en especial la primera parte del *Marco General de la Formación Docente de Nivel Inicial y Primario* y el *Diseño del Profesorado de Educación Primaria*, asumiendo que se trata del discurso oficial o discurso regulativo. Nos centraremos luego, en el último año de la carrera, en que todas las materias del Campo de los Saberes a Enseñar deben dictarse bajo el formato de Ateneos. Focalizaremos en ellos, entendiendo que son dispositivos de larga tradición formativa en otras profesiones pero a los que podríamos considerar como una propuesta innovadora en la formación docente inicial.

La noción de dispositivo, resignificada por diversos autores en el ámbito educativo, es un analizador potente desde el cual argumentar cómo el ateneo puede revelarse en tanto dispositivo pedagógico. Desentramar las prescripciones curriculares es estratégico para analizar y comprender las opciones formativas subyacentes a este formato.

Atenderemos a la vez, a los alcances de las prescripciones para considerar las condiciones necesarias para que la concreción de los cambios que dichas prescripciones conllevan. Establecer

continuidades con las tradiciones de formación docente en nuestro país nos permitirá anticipar aspectos de las huellas formativas que se imprimirán en la subjetividad en la formación inicial de maestros a partir de los que del análisis del discurso instruccional.

La metodología de investigación utilizada es de carácter descriptivo e interpretativo, y combina la aproximación diacrónica y sincrónica en el estudio de los procesos de cambio institucional y pedagógico. Para ello se apela a estrategias metodológicas de tipo cualitativo.

## › *Desarrollo*

Las prescripciones actuales para la Formación Docente en la Provincia de Buenos Aires recuperan formatos habituales en la enseñanza e incluyen otros de larga tradición formativa en otras profesiones, a los que podríamos considerar innovadores en la formación docente. El presente trabajo se circunscribe a uno de estos últimos: *los ateneos*. Acotaremos en esta oportunidad el análisis a la formación de Profesores de Educación Primaria. Desentramar las prescripciones curriculares es estratégico para analizar y comprender las opciones subyacentes en el *ateneo*, como dispositivo formativo. Los aspectos estructurales-formales son relevantes para advertir lo que acontece en el campo de producción. Se hace necesario reconocer los sentidos de los cambios propuestos y los alcances de las prescripciones curriculares para su estimación.

Nos parece valioso recuperar las reflexiones de algunos autores en relación con los conceptos de cambio e innovación, debido a que sus aportes permiten avanzar en el análisis de las nuevas oportunidades formativas que se viabilizan en el trabajo en *ateneos*.

Terigi (2012) afirma que en todas las reformas curriculares hace falta una *teoría del cambio*. La define como “*los niveles en que es necesario actuar para cambiar un curriculum, sobre las negociaciones que se abren, sobre el papel de los profesores en el proceso, sobre las condiciones administrativas para operar el sistema*” (Terigi, 2012: 111). Esto implica repensar cuestiones relativas al papel del docente en estos cambios, las condiciones institucionales, la tradición pedagógica, etc., lo que según la autora, es un aspecto descuidado en las reformas curriculares. Sugiere que, “*las decisiones políticas se traduzcan en orientaciones operativas en todos los niveles que sean necesarios para permitir la operación del sistema en las orientaciones que pretende la política*” (Terigi, 2012:112) y no solo se limiten a la selección y organización de contenidos para la formación.

Otros autores que suman aportes significativos para nuestro análisis son Zabalza, M y Zabalza, C. (2012). Si bien su trabajo se centra en el análisis de las innovaciones<sup>1</sup> y cambios al interior de las instituciones educativas, plantean dos interrogantes disparadores de reflexiones que podríamos resumir en: ¿qué entendemos por innovar? ¿Cuáles son los dilemas/desafíos que deben enfrentar los actores de la innovación? (Zabalza, 2012:14-15) Afirman que innovación y mejora son

---

<sup>1</sup>Innovaciones “proceso que consiste en introducir elementos nuevos (NOVA) en lo que ya venimos haciendo (IN-) a través de acciones (-CIÓN) que lleva un tiempo completar y que exige una cierta continuidad y esfuerzo.” (Zabalza, 2012:27). Lo nuevo implica que además sea mejor que lo que tenemos.

términos inseparables en educación. Las innovaciones deben atender a qué es lo que se quiere innovar y para qué hacerlo. Exceden al cambio por tratarse de un proceso intencional y deliberado. Todo proceso innovador debe vencer el escepticismo y resistencias con que suelen recibirse las nuevas propuestas, generando compromiso por parte de los actores involucrados.

### *El Ateneo como dispositivo pedagógico didáctico*

La noción de dispositivo pedagógico tiene una larga trayectoria en la formación docente y se ha revelado fértil para su comprensión, por lo que su uso es recurrente en nuestras producciones- aun con los límites que podemos reconocerle-.

Como hemos dicho en otro trabajo (Barcia y otras 2012) recuperamos a Rodríguez Ousset, quien a partir de los aportes de Gerard Figari (1993 y 1994), reconoce los antecedentes mecánicos que evoca el término. Expresa que “refiere a la manera como se disponen los diversos elementos de un aparato y también a su funcionamiento (...) Explicar, comprender, evaluar un dispositivo requiere reconocer cada parte, su particularidad, pero, sobre todo poder comprender y valorar cómo funciona”. (Rodríguez Ousset, 2006: 2).

Al respecto Grinberg y Levy (2009:15-17) retoman el concepto de los planteos de Foucault, que entiende que “refiere a prácticas (discursivas y no discursivas) que suponen el ejercicio del poder, relaciones de lucha que si bien se materializan y cristalizan en instituciones ellas pueden ser contestadas, modificadas (...) se encuentra íntimamente ligada con la idea de producción de subjetividad”.

M. Souto, quien realiza una sistematización conceptual desde Bernstein, Foucault y Freud, propone distinguir el dispositivo pedagógico en tanto construcción social y como construcción técnica (Souto, 1999: 67). Afirma que ambos significados son complementarios, y que, conceptualizado desde la multirreferencialidad, existe una relación del dispositivo con el poder y la influencia, por lo que advierte “su inclusión reflexiva, su análisis y toma de conciencia” (Souto, 1999:104), por el carácter productor del dispositivo vinculado a la intencionalidad de provocar cambios -a nivel individual, institucional o grupal-. Plantear el dispositivo es para la autora “plantear un predominio de lo técnico, sin desentendernos de los demás significados”. Como condición, el dispositivo técnico ha de permitir revelar en su interior significados diversos, implícitos y explícitos; es un analizador, un organizador técnico, y puede ser provocador de transformaciones, a salirse de lo instituido (Souto, 1999).

Entendemos que la noción de dispositivo pedagógico constituye un analizador para comprender el trabajo en ateneo como propuesta formativa. La misma ha tenido amplio desarrollo en el campo educativo admitiendo diversas significaciones. Reconocemos la fertilidad de esta noción para adentrarnos en el análisis de las prescripciones curriculares en las que se explicita que los docentes en formación se constituyen en una heterogeneidad de subjetividades a las que se aspira conformar y encaminar, a través de diversas trayectorias, hacia un horizonte formativo en el que se vislumbra un profesional de la enseñanza que sea a la vez enseñante, pedagogo y trabajador cultural.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Diseño Curricular 2007:9 – Los horizontes formativos

Desde el punto de vista instrumental-conceptual el ateneo se caracteriza por su alto grado de maleabilidad y adecuación, por lo que se constituye en un dispositivo valioso para la resolución de problemáticas contextualizadas. Puede posibilitar la emergencia de aspectos de la práctica docente vinculados con la biografía escolar, las trayectorias formativas y la incipiente –o a veces no tanto- socialización profesional de los futuros maestros.

### *Análisis de los Ateneos*

En lo que sigue nos abocaremos a la descripción y análisis de estos dispositivos según son presentados en el Diseño Curricular de Formación Docente para el Profesorado de Educación Primaria de la provincia de Buenos Aires (2007).

Se lo define como *“un espacio grupal educativo, donde interjuegan procesos de comprensión, intervención y reflexión en la acción docente, en la mediación entre: la construcción de las prácticas de enseñanza de diferentes saberes; la complejidad sociocultural de la experiencia intersubjetiva del espacio del aula; en el espacio del aula y el posicionamiento ético político del docente en su praxis educativa.”* (Diseño Curricular 2007: 211-212). Y luego, aclara:

"Las acciones en el Ateneo pueden ser variadas: profundización bibliográfica, exposición de temas especiales, toma de decisiones pedagógico-didácticas en el espacio del aula, problematización del espacio y del hecho educativo, auto socio análisis, descripción densa de la práctica, reflexión ético-política del posicionamiento docente, etc." (Diseño Curricular 2007:212).

Se presentan en cuarto año -último de la carrera- en todas las materias del Campo de los Saberes a Enseñar, en simultaneidad con el período de prácticas y residencia. Este Campo incluye: Ateneo de Prácticas del Lenguaje y la Literatura, Ateneo de Ciencias Sociales, Ateneo de Ciencias Naturales y Ateneo de Matemática.

Entendemos que el contacto con las prácticas es fundamental, pues las experiencias áulicas se constituyen en insumos imprescindibles en estas propuestas formativas.

A su vez, su aparición en los últimos tramos de la carrera, permite suponer que los alumnos disponen de: a) categorías conceptuales necesarias para el análisis y la problematización de las clases presenciadas; b) habilidades para la observación de clases; c) estrategias para el uso de herramientas de registro de observación y d) disposición a la reflexión en torno de lo acontecido.

Es necesario abrir un espacio de problematización en torno a la observación de clases por ser prácticas muy naturalizadas en la formación docente. Si bien siempre han estado presentes las intencionalidades han ido variando a los largo del tiempo. El trabajo en ateneos exige un alejamiento de los paradigmas vinculados a la explicación y el control y una centración en otros más vinculados con la implicación y la comprensión de lo que acontece. (Barcia y otras, 2012). El Diseño Curricular, consistente con este posicionamiento, propone en la materia Herramientas de la Práctica el uso de distintos estilos de registro tanto etnográficos como didácticos que se vuelven insumos básicos sobre los que anclar el análisis.

Los contextos instituciones en los que observaciones y ateneos se llevan a cabo -los ISFD y las escuelas de nivel primario- así como los tiempos propios de cada uno habilitan una distancia temporal que enriquece la reflexión individual y colectiva.

Creemos importante detallar algunos aspectos acerca de la reflexión sobre la práctica a la que aludimos, debido a la variedad de significados y sentidos dados a esta expresión. En acuerdo con

Edelstein, (2000) "*entendemos que es el esfuerzo de una inmersión consciente de un sujeto en el mundo de su experiencia (...) que implica la reconstrucción crítica de la experiencia poniendo en tensión la situación, los sujetos, sus acciones, sus decisiones, sus supuestos a la luz de categorías teóricas que habilitan la interpretación*". (Edelstein, 2000).

Este dispositivo permite la articulación del posicionamiento para la enseñanza propuesto en el Diseño, con los propósitos formativos expresados por los Horizontes Formativos:

"En el Ateneo es necesario trabajar con una metodología dialéctica orientada a la construcción colectiva de la praxis docente como enseñante, como pedagogo y como trabajador cultural, y con un estilo dialógico dónde el conocimiento se construye colectivamente en y con la práctica" (Diseño Curricular 2007:212).

Las prescripciones son específicas y diversas para cada una de las áreas, aunque expresadas en pocas líneas. Presentamos una síntesis de sus aspectos centrales, lo que nos permitirá su tipificación y comprensión.

El **Ateneo de Prácticas del Lenguaje y la Literatura** es presentado como "una organización de grupos de reflexión e intercambio de experiencias alrededor de alguna temática". Esta última se aclara cuando más adelante se propone como "un espacio de socialización, lectura, análisis y reflexión de las prácticas docentes que los estudiantes diseñarán y pondrán en práctica" (Diseño Curricular, 2007: 212,213). Sus propósitos son identificados así:

"Esto hace posible leer, analizar, interpretar y evaluar las prácticas docentes propias y ajenas, a partir del análisis e interpretación de materiales curriculares y de los recursos didácticos, de la reflexión y análisis crítico de las propias decisiones, del intercambio y aporte entre pares, de la elaboración de diversas modalidades organizativas de situaciones didácticas, de la implementación y de la observación de las propuestas didácticas elaboradas". (Diseño Curricular 2007:213)

Por su parte, el **de Ciencias Sociales** enuncia que para los contenidos curriculares del área "*de manera constructiva y dialógica, se trabajará la elaboración de programas específicos, la selección de contenidos y su jerarquización, las principales problemáticas de la enseñanza y el aprendizaje de las Ciencias Sociales que se presentan en la práctica docente áulica, el análisis de investigaciones concretas y las diversas propuestas curriculares.*" (Diseño Curricular 2007:213).

**Para las Ciencias Naturales**, los contenidos a trabajar en este espacio se ocupan de la enseñanza partiendo del análisis y reflexión sobre casos significativos en los que se problematizan las prácticas. Estos pueden ser propuestos por el profesor, por los docentes en residencia o desde ejemplos paradigmáticos y construirse desde planificaciones, unidades didácticas, secuencias de actividades, libros de texto, materiales audiovisuales, simulaciones, proyectos de trabajo, relatos de clases, etc." Sin embargo este objeto del ateneo puede ampliarse:

"También se trabaja en la orientación vinculada a la residencia, diseñando los proyectos y unidades que implementan los docentes en formación en su práctica en las aulas tomando a la reflexión y análisis de su propia práctica (investigación-acción) como insumo de la metacognición necesaria." (Diseño Curricular 2007:214)

El **Ateneo de Matemática** prescribe que “se centrará en un estilo dialógico de construcción de conocimiento a través de la planificación, supervisión, re-elaboración, conducción, problematización, seguimiento de las prácticas y reflexión del proyecto de enseñanza del área del conocimiento matemático para la Educación Primaria, su puesta en marcha y reflexión sobre la práctica áulica propia de la Residencia” (Diseño Curricular 2007:214)

En esta variedad pueden advertirse lo que Beatriz Alen (2008, en España 2014:172 y ss.) clasifica como *tipos de actividades* propias de los ateneos. Analizados desde esta perspectiva, se formulan para el Ateneo de Prácticas del Lenguaje actividades de *elaboración de propuestas*, caracterizadas por “la elección de una temática a enseñar en contextos prefigurados.” (Óp. Cit.: 173) Las actividades del Ateneo de Ciencias Sociales corresponden a las caracterizadas como *de actualización* (Óp. Cit.: 172), porque se proponen desde “los nuevos desarrollos de una disciplina” y para el Ateneo de Ciencias Naturales se plantean principalmente actividades *de análisis de casos* (Óp. Cit.: 173). En cambio, las actividades del Ateneo de Matemática no encuadran en las tipificaciones de la autora. Por sus características hemos optado por caracterizarlo como *categoría difusa*- ya que puede parecerse o combinar algunos otros-. Sobre este ateneo podemos decir que queda claro el alineamiento con la propuesta del Diseño Curricular para del rol del coordinador y por el estilo dialógico en la construcción del conocimiento.

### › *A modo de cierre...*

Entendemos que el ateneo es un dispositivo pedagógico y una construcción didáctica específica, en la que se configuran saberes que impactan en las subjetividades de todos los participantes. Tomamos los aportes de Alen, 2008, quien afirma que *es una estrategia de desarrollo profesional que redundará en el incremento del saber implicado en la práctica a partir del abordaje y resolución de situaciones singulares que la desafían en forma constante*” (Alen, 2008 en España, 2014:154). Es potente, al permitir el desarrollo de la creatividad, favorecer la el intercambio y la concientización y promover en los otros la disposición a los cambios en torno a prácticas habituales.

En relación con esto, Davini (1995), reconoce y sistematiza diversas tradiciones en la formación de maestros en nuestro país a las que define como *“configuraciones de pensamiento y de acción que, construidas históricamente se mantienen a lo largo del tiempo, en cuanto están institucionalizadas, incorporadas a las prácticas y a las conciencias de los sujetos”* (Davini, 1995:20). Sostenemos que la implementación de un dispositivo pedagógico como el *ateneo* en el marco de las prescripciones curriculares, en aras de alcanzar un horizonte formativo multifacético, posibilita el desocultamiento de la complejidad de la tarea pedagógica y los desafíos que la misma encierra. Por lo mismo se vigoriza la autonomía profesional al invitar a los maestros a asumirse como docentes, pedagogos y trabajadores culturales, dando visibilidad a la diversidad de sujetos que comparten la vida de las aulas y las múltiples culturas que en ellas interactúan. Reconocemos la fuerte filiación

que existe entre este tipo de dispositivo de enseñanza y el “enfoque hermenéutico-reflexivo”<sup>3</sup> presentado por Diker y Terigi (1997:117), autoras que retoman y enriquecen la producción original de Davini. Según nuestro análisis es posible establecer continuidades en: a) la concepción de enseñanza como práctica social, compleja, casuística, imprevisible, cargada de conflictos que exigen decisiones ético-valorativas y pedagógico-didácticas en la inmediatez; b) el protagonismo del docente, profesional de la enseñanza que produce una construcción metodológica propia, un acto particularmente creativo que se adecue al contexto particular en el que realiza su tarea; c) la revisión crítica y constante sobre la práctica lo que invita a rastrear las relaciones de poder en la situación de enseñanza y d) el carácter emergente y situacional del conocimiento en la acción y en la reflexión lo que orienta al docente hacia la investigación para la producción de conocimiento.

Desde las prescripciones curriculares se admite que el trabajo en ateneos plasmará huellas en las configuraciones de pensamiento y acción que rompan con viejas tradiciones: aquellas cuyas matrices dan cuenta de lo que el docente debe ser, limitando su condición de trabajador a su vínculo con el Estado empleador, y sustentadas en una “epistemología espontánea” fruto de la ideología positivista que homogeneiza la realidad ocultando los sujetos concretos y la diversidad cultural que portan (Davini, 1995).

Hemos atendido a las innovaciones en tanto cambios intencionales, planificados, organizados entendidos superadores de las condiciones existentes.

Si bien los cambios curriculares acaecen en las instituciones educativas- los ISFD en nuestro caso-, los diseños curriculares se constituyen en su punto de partida. Sin embargo, tal como afirma Terigi, (2012) son varios los niveles en los que es necesario actuar. En relación con las condiciones organizativas que las hacen posibles, entendemos que las prescripciones curriculares no atienden a cuestiones nodales para que la puesta en acto de los ateneos impacte de manera innovadora en la formación profesional de los Profesores de Educación Primaria: no se asignan los tiempos necesarios que este tipo de dispositivos requieren para los procesos deliberativos que los constituyen y tampoco se explicitan consideraciones en torno al número de ateneístas a cargo de cada profesor. Desde nuestra perspectiva estos obstáculos entorpecen los alcances de los procesos formativos que se enuncian. En relación con los sujetos, es necesario indagar cómo protagonizan su autonomía profesional y se asumen como agentes del cambio, qué miedos y resistencias ofrecen ante el mismo, cuáles son las fortalezas institucionales con las que cuentan.

Estamos iniciando el abordaje de un objeto que se caracteriza por su complejidad, por lo que cuestiones como la última y otras no detalladas aquí, abren a nuevos interrogantes que demandan nuevas indagaciones.

---

3 El enfoque hermenéutico-reflexivo ` parte del supuesto de que la enseñanza es una actividad compleja que se desarrolla en escenarios singulares, claramente determinada por el contexto, con resultados siempre en gran parte imprevisibles y cargadas de conflictos de valor que requieren opciones éticas y políticas (Pérez Gómez, 1993) en Diker y Terigi, 1997:116-117)

## > *Bibliografía*

- Barcia, M.; de Morais Melo, S.; López, A; Montenegro, J. y García Clúa, M. (2012) El dispositivo de observación en la formación de profesores en la UNLP. Ponencia presentada a las 3as. Jornadas de Práctica y Residencia Docente. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca
- Davini, M. C. (1998). El Curriculum de la Formación Docente. Planes de estudio y Programas de enseñanza. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- (1995) La formación docente en cuestión: política y pedagogía. Buenos Aires. Paidós.
- Diker, G; Terigi, F (1997) La formación de maestros y profesores: hoja de ruta. Buenos Aires. Paidós.
- Edelstein, G. (2000) "Problematizar el qué y el cómo de la relación de los docentes con el conocimiento. Un desafío prioritario en la formación de docentes". En Actas del Congreso Internacional de Educación, crisis y utopías. Tomo 2. UBA. Buenos Aires.
- España, A. E. (2014) "Los Ateneos didácticos como dispositivos de formación y de socialización en las prácticas" En Los dispositivos para la formación en las prácticas profesionales. Rosario. Homo Sapiens.
- Terigi, F. (2012) La teoría del contenido y la débil teoría acerca del cambio curricular: el caso del retorno a la organización disciplinar, en Práctica y Residencias, Memoria, experiencias, horizontes IV UNC
- Zabalza, M.A. y Zabalza Cerdeiriña, A. (2012) Innovación y cambio en las instituciones educativas. Rosario. Homo Sapiens.

## > *Documentos consultados*

- Dirección General de Cultura y Educación Diseño Curricular para la Educación Superior-2007.
- Gallardo, S. (2011) El Ateneo en la formación docente. Comunicación N° 9 "DOCUMENTOS ORIENTADORES SOBRE ATENEOS"

# *Convivencia, participación y ciudadanía en las escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires*

*Bracchi, Claudia C. / UNLP-FAHCE-BBAA/ UBA-FFyL-IICE - ccbracchi@gmail.com*

*Gabbai, María Inés / UNLP-FAHCE/ UBA-FFyL-IICE - inesgabbai@yahoo.com.ar*

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Escuela Secundaria- Trayectorias Educativas- Acuerdos Institucionales de Convivencia-Participación estudiantil*

## » *Resumen*

El presente trabajo tiene como propósito visibilizar los modos actuales por los cuales en las escuelas secundarias regulan los modos de la convivencia institucional, es decir los modos del “estar juntos”. Actualmente el sistema educativo, y el nivel secundario en particular, están en procesos de cambios históricos en lo que refiere a las dinámicas institucionales sobre la regulación de las pautas y normas al interior de cada escuela, sobre los modos de incorporar la voz de los estudiantes en la trama institucional y sobre el lugar de la participación estudiantil en relación con las trayectorias educativas. En un primer apartado el trabajo referirá a la transición del paradigma de la disciplina al de la convivencia, como modos distintos de entender a los sujetos, las instituciones y los modos de regular las relaciones al interior de las escuelas. En un segundo punto se contextualizarán los AIC en la línea de trabajo de “Promoción y profundización del gobierno democrático en la escuela secundaria” que acompaña acciones referidas a la creación y promoción de los Centros de Estudiantes. Se sostendrá como idea argumental que mejorar las condiciones institucionales de convivencia en la escuela secundaria, genera prácticas más democráticas y, por consiguiente, favorece un mejor contexto pedagógico e institucional para el despliegue de las trayectorias educativas de los estudiantes.

» *Orden disciplinar moderno, participación juvenil y escuela secundaria*

En este primer apartado nos referiremos a la transición o transformación que ha sufrido el modo en que la escuela, el nivel secundario en particular, entendió los modos de regulación de las conductas, las acciones y las prácticas de sus integrantes como así también la regulación de los vínculos entre los jóvenes y las formas de sociabilidad. La escuela ha ido elaborando a lo largo de su historia, distintos mecanismos -materiales y simbólicos- para regular el comportamiento de los sujetos, la vinculación entre ellos y las formas de relación con la autoridad adulta. Tuvo que ser capaz, por ello, de imponer una internalización de la obediencia: interiorizar ciertas pautas de socialización escolar, modos de autocontrol de los estudiantes, sobre sus propios impulsos y pasiones, y la distancia y diferenciación entre el rol de los adultos y el de los jóvenes. A lo que asistimos actualmente es a nuevos mecanismos institucionales, amparados bajo nuevas normativas que veremos más adelante con el caso de la provincia de Buenos Aires, en donde más que imponer un modo de gobierno centralista y regulado por los *adultos*, son también los estudiantes, para el caso del nivel secundario, quienes se asumen también como constructores de la convivencia escolar, lo cual implica un reciente proceso de democratización de los vínculos y un ejercicio real de la ciudadanía.

En el imaginario civilizatorio que funda el proyecto educativo moderno argentino, se inscribe una matriz *disciplinaria* de regulación de las conductas y del orden escolar. Esto conlleva a descubrir una noción particular de escuela, de la vinculación entre las generaciones y unos modos particulares de entender la función socializadora de las instituciones educativas modernas. Tal como ha planteado Ian Hunter es la institución que transforma el “comportamiento” en un objeto de preocupación y de atención ética y que lo hace a través de tecnologías de poder superpuestas tales como la pastoral cristiana -en cuanto a la guía y conducción de las almas- como a la formación gubernamental de los ciudadanos nacionales (Hunter, 1998).

El paradigma de la disciplina tiene algunos rasgos particulares como la *vigilancia adulta* que centralizada, jerarquizada y muchas veces autoritaria, suspendía toda posibilidad de participación democrática y en donde los conflictos se traducían en situaciones a suprimir a través de actas disciplinarias hasta actos de humillación y vergüenza pública como técnica correctiva. Por ello una característica del paradigma disciplinar tuvo que ver con una *mirada deficitaria sobre los estudiantes* eran “indóciles”, “anormales”, “rebeldes”, “guerrilleros” “revolucionarios”, “peligrosos” y “criminales” aquellos que la escuela secundaria debía educar y socializar en un patrón de normas y reglas de los cuales éstos no participaban en su configuración (Bracchi, 2014).

A propósito de la relación entre la disciplina e “indisciplina” y la cuestión de la violencia en las escuelas, la indagación de Bracchi (2009) en la Revista *Anales de la Educación Común* de la provincia de Buenos Aires, permite advertir sobre cómo situaciones conflictivas que irrumpen en la cotidianeidad escolar, y que ahora son denominadas por algunos como “violencia escolar”, a lo largo del siglo XX fueron considerados actos de “indisciplina”. Las distintas situaciones conflictivas o de irrupción del orden fueron leídas como comportamientos de transgresión a la forma disciplinaria instituida y durante mucho tiempo tales situaciones fueron explicadas desde una perspectiva criminológica o bien se ha colocado al docente como responsable del comportamiento de sus alumnos, es decir “*si existen alumnos indisciplinados es exclusiva responsabilidad del maestro. Si el orden, la puntualidad, la atención y la obediencia no imperan, estos maestros no han sabido llevarlos por el camino de la disciplina*” (Bracchi, 2009: 250). Las situaciones de maltrato, de burlas o de agresiones entre alumnos siempre han tenido un lugar importante en las reconocidas

“transgresiones escolares” pero en el presente, muchas de estas situaciones se han comenzado a registrar como “violentas” y siguiendo a Agustina Mutchinick esto habla de un cambio en las sensibilidades éticas y políticas (Mutchinick, 2013: 26).

Pero el proceso de masificación del nivel secundario en la mitad del siglo XX trajo consigo nuevas prácticas de sociabilidad y de maneras renovadas de estar “estar juntos”. Se debe señalar en este sentido aquello que ocurrió, muchas veces, por fuera de la escuela pero a partir de lo que ella posibilitó. El proceso central que permite la nueva sociabilidad para los jóvenes de los 50 y 60 fue la expansión del nivel. Este proceso no sólo impactó en las instituciones educativas y en las proclamas de la igualdad y de acceso de sectores históricamente excluidos, sino que también dio comienzo a nuevas dinámicas de sociabilidad.

Isabella Cosse (2011) señala que ya desde los años 50 en adelante comenzaron a resignificarse los comportamientos y las conductas entre las generaciones más jóvenes al abrirse dinámicas de sociabilidad que marcan entre otras cosas, una distancia en la vigilancia de la propia familia. Para estos años, precisa la autora, “Los jóvenes se encontraban en las aulas en la provincia de Buenos Aires (donde la educación era mixta), en las puertas de los Colegios en la Capital (donde no lo era), pero también en las oficinas, los comercios y las fábricas, instancias que se multiplicaban con los itinerarios de los viajes y los momentos de paseo” (Cosse, 2011, 33). Dicho en otros términos se trata de los inicios de las dinámicas -siempre cambiantes- de “los modos de estar juntos” (Martín Barbero, 1995).

Ya para la década de los 60, Felicitas Acosta identifica que la demanda de estudios de nivel medio tuvo un crecimiento fuerte y sostenido “la matrícula del nivel medio creció tres veces entre 1947 y 1960 y se duplicó entre 1960 y 1970 (...) Así mientras las escuelas normales crecieron más que los bachilleres, las escuelas comerciales crecieron 4 veces más que los nacionales y un 60% más que los normales” (Acosta, 2011: 16). Si bien todo este aumento constante de la matrícula se acompañó de un importante índice de desgranamiento -abandono de los estudios en una misma cohorte de edad- (*Ibidem.*) lo que resulta interesante es la posibilidad de la escuela secundaria como lugar de encuentro de los jóvenes y a partir de allí la generación de lazos de sociabilidad basados en las salidas, el consumo y en el encuentro de vínculos afectivos en una vida social fuera de casa, lejos de la mirada de la generación adulta. El incremento de las prácticas de ocio y de consumo cultural colocaron a las generaciones más jóvenes como los principales consumidores culturales y con ello un proceso de “juvenilización de la cultura de masas” (Manzano, 2011). Los jóvenes que formaban parte de la “nueva ola”, estos jóvenes modernos de clase media, pudieron entrar en los circuitos del consumo y del intercambio social también generaron preocupación y sospecha: con el advenimiento de esta cultura de masas no faltaron ni miedos ni temores sobre las nuevas conductas y los nuevos comportamientos de las generaciones más jóvenes, el pánico moral radicaba en el desorden de la sociedad y el miedo por la pérdida de las tradiciones nacionales. Por ejemplo el “rock”, como marca distintiva de esta época “inicialmente provocó preocupaciones sobre los peligros de una sexualidad juvenil abierta y de las posibles actitudes desafiantes que generaría en los y las jóvenes” (Manzano, 2010: 26). Esta irrupción de los jóvenes en la escena pública, en principio a partir de las prácticas de consumos culturales, también se vincula con los modos de participación política, que no son recientes.

La militancia política, el compromiso con la realidad social, resultan ser modos de socialización y consolidación de grupalidades con otros pares, un modo a través del cual de estar-

juntos. Ya desde los inicios del siglo XX tras la búsqueda de mejoras en la organización escolar o en las reformas educacionales (Southwell, 2013; Gagliano, 1992) la organización colectiva y la participación fueron prácticas que le dieron visibilidad como grupo social distintivo pero no por ello la atribución de una mayor legitimidad por parte de las generaciones adultas y de allí los rótulos como "estudiantes revoltosos", "subversivos" o "violentos", que fueron los nombres con que la sociedad ha bautizado a los jóvenes a partir de la última mitad del siglo XX (Reguillo Cruz, 2000). Condicionados por los diferentes proyectos políticos y por los conflictos y demandas sociales de cada época, los modos de participar en la esfera pública y su consecuente visibilidad (en la escuela, la calle, la prensa, los medios) han cobrado diferentes características.

La década de los 80 en Argentina, más específicamente en el año 1983 con la vuelta al orden democrático de la mano del gobierno alfonsinista, marcaría un punto de inflexión, una ruptura en el modo de concebir el orden escolar y sus modos de configuración. En este sentido, se dispusieron de medidas como la revisión de los mecanismos de selección, evaluación y promoción de los estudiantes como la supresión del examen y la incorporación del sorteo para el ingreso a las escuelas secundarias (Southwell, 2011) como expresiones que anunciaban nuevos marcos vinculados a la democratización, sobre todo en el nivel secundario. Estos procesos y modificaciones en el sistema, trajeron un cuestionamiento a la idea clásica de *autoridad* adulta que ligada a la experiencia dictatorial, había sido un término equivalente a "autoritarismo". La vida en las escuelas comenzó a cambiar a partir de entonces. Inés Dussel señala que entre algunos aspectos renovadores del orden escolar se otorgó, por ejemplo una mayor participación de las cooperadora escolares en la organización de las escuelas, intentos por introducir Consejos de gobierno escolar (aunque sin éxito definitivo) y por otro lado comenzó a emerger la idea de "autonomía" en el sistema educativo y en cada una de las instituciones, (empero esta noción tenía que ver más con la federalización y la transferencia de las escuelas del estado nacional a las jurisdicciones) (Dussel, 2005). Otros de los cambios sustantivos en estos sentidos fue el impulso a una mayor participación de los estudiantes en la escuela secundaria. Mientras que una de las primeras medidas a nivel nacional fue la derogación del régimen disciplinario que tenía vigencia desde el año 1934, en noviembre del año 1984, la Dirección General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires a través de la resolución 4299 se autorizó la creación de Asociaciones Estudiantiles en los establecimientos de los Niveles Medio y Terciario.

## ➤ *Normativas actuales para una democratización real de las escuelas secundarias*

Uno de los cambios fundamentales en los procesos de democratización de las relaciones en las instituciones educativas tuvo que ver con la nueva concepción de los niños y jóvenes. La Declaración de los Derechos del Niño (CDN)<sup>1</sup>, sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 e incorporada en la Constitución Nacional hacia 1994, declara entre sus artículos

---

<sup>1</sup> Documento que entiende como "niño" a todo ser humano menor a los 18 años de edad.

que los Estados Partes deben garantizar que el niño esté en condiciones de formar su propio juicio crítico, por su derecho a expresar libremente su opinión y tenerla debidamente (Art. 13), como así también, deben reconocer la libertad de asociación y la libertad de celebrar reuniones pacíficas (Art. 15). Esta convención le da un nuevo status político a la infancia y a la juventud como sujetos de derecho, es decir como ciudadanos con el derecho a participar activamente en la construcción de la sociedad y en las instituciones sociales. Como señala Irene Konterllnik (2000) esta declaración internacional da legitimidad jurídica al derecho de ser escuchados y que su opinión sea tenida en cuenta, aspecto históricamente ignorado por las normas, instituciones y prácticas sociales. Esto coloca a los adultos en la responsabilidad de pensar mecanismos institucionales para la negociación y el consenso como modos de profundización de las relaciones democrática en las instituciones públicas. El enfoque de la *convivencia* se sostiene y se fundamenta bajo estos supuestos.

Una de las características del paradigma de la disciplina fue el alto nivel de centralización sobre las normas y las regulaciones de lo que debía acontecer en cada una de las escuelas, sin incluir las especificaciones socioculturales, y dando por supuesto una pretendida homogeneización de una norma general, y por tanto exterior, a los contextos particulares de las comunidades educativas. Uno de los cambios fundamentales en los regímenes de disciplina con la vuelta a la democracia fue la de atribuir a cada institución la autonomía de poder de generar sus propios acuerdos institucionales para la regulación de sus vínculos. Este proceso recién se dio en los años sucesivos a la crisis social, económica y política del año 2001.

Se podría sostener que si a fines del siglo XX hay un interés político en la renovación democrática sobre los modos de pensar la autoridad docente, la participación estudiantil y el tratamiento de los conflictos dentro del espacio escolar, son en los años que le siguen al 2001 un periodo de renovación normativa, habilitando a que cada una de las instituciones puedan decidir sobre sus propios funcionamientos, dejando atrás el viejo centralismo de la norma disciplinaria.

### › *Promoción y profundización del gobierno democrático en la escuela secundaria: la experiencia de los AIC en la provincia de Buenos Aires*

En la provincia de Buenos Aires, en el año 2002 se aprueba la resolución n° 1593 referida a la implementación de el proceso de formulación de los AIC en los establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y TTP y deroga en el mismo momento a toda normativa disciplinaria no surgida en esta resolución. Si bien en el mismo documento se establece como fecha de inicio el mes de Diciembre, tras algunas demoras en el mes de Agosto del año siguiente se aprueba la resolución n° 3798 que establece que los Acuerdos Institucionales de Convivencia (Art. 1º a 4º Res.Nº1593/02) entrarían en vigencia a partir de mes de Septiembre de ese año. Se puede pensar que dicha aprobación es un avance en materia de construcción real de ciudadanía y de nuevos modos de entender y practicar la convivencia al interior de las escuelas, pero la obligatoriedad del nivel secundario y la conformación de escuelas de 6 años hicieron necesarias algunas modificaciones. Esto último queda plasmado en la última normativa aprobada en la

provincia sobre la conformación de los AIC y sus mecanismos de consolidación. Se trata de la resolución aprobada en el año 2009 nº1709. El marco legal anterior que regía la convivencia en las Escuelas Secundarias (tanto públicas y privadas) presentaba diferencias según los ciclos (Escuelas Básicas y escuelas Polimodales y Bachilleratos de Adultos). Para las primeras regía el Reglamento General de Escuelas Públicas (Res. 6013/58) y por el Reglamento General para Escuelas Medias (Normales y Comerciales) de la Provincia (1709/58). Mientras que las segundas se regían por la resolución 1593/58.

El hecho que la ley de Educación Provincial (13.688), sancionada en el año 2007 que amplían la obligatoriedad de la educación secundaria como la conformación de escuelas secundarias de 6 años y la ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos (13.298) que incorpora el enfoque de derechos abren la necesidad de revisar las normativas anteriores, en donde se requiere el impulso de nuevas temáticas y modalidades de trabajo en los acuerdos de convivencia basadas en la necesidad de establecer una normativa que asegure *lo común* entre todas las instituciones educativas del nivel. Mientras que la resolución 1553/05 contenía como marcos legales de referencia a la Ley Federal de Educación (24.195) y a la antigua Ley de educación provincial (11.612) la nueva resolución del año 2009 contiene, además de las dos leyes citadas (13.688 y 13.298) la Ley de Educación Nacional (26.606), la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Nº (26.061). En cuanto a la *estructura* y los *órganos de funcionamiento* de los AIC, si la resolución 1553 no incluía la descripción sobre el proceso de participación por el medio del cual se elaboran los documentos, y propone a los Consejos Institucionales de Convivencia (CIC) como organismo no obligatorio que funciona asesorando a la Dirección de la escuela en la aplicación de los AIC para los casos de las “transgresiones graves”, la resolución 1709 incluye la descripción del proceso de participación por medio del cual se elabora el AIC de incluye una reseña Institucional dándole el carácter de especificidad según cada comunidad educativa y los CIC son de carácter obligatorio en todas las escuelas y funciona asesorando a la dirección de la escuela en cuanto a la elaboración, aplicación y redefinición de los Acuerdos. El CIC por otro lado es un organismo permanente de tratamiento de la convivencia institucional que se asume con un carácter preventivo y propositivo (no solo refiere a las transgresiones o las prohibiciones).

**“Promoción y profundización del gobierno democrático en la escuela secundaria”** es una línea político-institucional coordinada desde la Dirección Provincial de Educación Secundaria (DGCyE) que viene funcionando desde el año 2008 y tiene por finalidad la articulación de acciones con diferentes agentes del sistema educativo como: inspectores del nivel, equipos directivos, docentes y estudiantes, entre otros. Algunas de las acciones desarrolladas están vinculadas con:

- La implementación de Acuerdos Institucionales de Convivencia en todas las escuelas secundarias, tanto de gestión estatal como privada, con la participación de todos los actores institucionales.
- La conformación de Comisiones Evaluadoras Distritales de los Acuerdos Institucionales de Convivencia.
- El desarrollo de experiencias de incorporación de Consejos Consultivos como forma colegiada de gobierno escolar.

- La promoción de la constitución de Centros de Estudiantes. Se trabaja para la actualización y adecuación de la normativa vigente y la creación de centros de estudiantes en todas las escuelas.
  
- Problemas sociales en la Escuela Secundaria: Se realizó un ciclo de charlas sobre la temática “Jóvenes, Escuela Secundaria y Violencia” destinado a equipos directivos, docentes, preceptores. Para los temas y problemas específicos en las escuelas se trabajó en conjunto y en red con otras Direcciones de la Dirección General de Cultura y Educación y los equipos de la misma.

Los AIC son un documento institucional que representa la posibilidad de establecer los consensos y acuerdos entre docentes y estudiantes, estableciendo las pautas y los acuerdos a los que se arriban para una mejor convivencia institucional. Nos interesa aquí destacar la relevancia de estos últimos ya que tales acuerdos generan modos más democráticos de asistir y habitar la escuela. Los AIC generan mejores condiciones de clima institucional y, por lo tanto, facilitan mejores condiciones de enseñanza que impactan por tanto en las trayectorias educativas de los estudiantes.

La elaboración de estos documentos de trabajo, lejos de ser “un paso administrativo o burocrático”, dan cuenta de un proceso de diálogo y de intercambio, donde jóvenes y adultos consensuan pautas para la convivencia en la escuela atendiendo a la particularidad de su comunidad, sus problemas, conflictos y necesidades específicas. Esta práctica colectiva, debe leerse como una instancia de aprendizaje para los estudiantes sobre todo en lo que respecta a su formación ciudadana. Una escuela que, a través de un documento institucional, coloca la voz de los estudiantes, de los docentes y de los equipos directivos es una escuela que forma a los jóvenes para el ejercicio de la ciudadanía, no solo por el dictado de algunos contenidos en materias como *Construcción de la ciudadanía*, sino porque la práctica de la participación activa, también es necesaria para la formación de los jóvenes. Pensemos por ejemplo en las discusiones, los intercambios de opinión, los pasos anteriores a seguir antes de llegar a un consenso, los modos de intercambio, el aprender a escuchar las voces de todos como necesidad para llegar a cualquier acuerdo. En conjunto las distintas prácticas, se vuelven instancias muy ricas en la formación de los modos de ejercer los derechos y las obligaciones dentro de la institución escolar. Estos cambios se tratan de una nueva concepción pedagógica de los sujetos destinatarios ya que suponen el reconocimiento de la condición juvenil y de las prácticas que los jóvenes realizan dentro y fuera de la escuela; traccionando contra aquellas miradas hegemónicas que asignan a las juventudes una marca negativa y que sostienen que los estudiantes de hoy “ya no son los estudiantes de antes” o “no se interesan por nada” porque no se ajustan a un “modelo de alumno único y esperable” (Gabbai, 2012).

Para señalar algunos datos, se puede mencionar que según el conteo y la sistematización realizados por la Dirección provincial de Secundaria, sobre un total de 2.600 escuelas secundarias, mas de 1900 registran algún tipo de organización estudiantil. Esto representa el 74% del universo de dichas escuelas. Dentro de este porcentaje un 52% son *centros de estudiantes* y el 48% restante tienen otro tipo de organizaciones. En relación con los Acuerdos Institucionales de Convivencia, de las 2.600 escuelas, 530 tienen AIC y esto representa el 20,3 % de ese universo de escuelas. Otro avance que creemos conveniente de señalar en materia de participación y ciudadanía es el que se refiere a la aprobación de la **Ley de Representación Estudiantil-Centros de Estudiantes (14.581)** en el año 2013 mediante la cual se fomenta a la creación de centros de estudiantes en

todos los establecimientos educativos que aún no cuenten con uno, en pos de generar espacios institucionales para el ejercicio de la participación de los jóvenes en actividades políticas y comunitarias. Allí las prácticas culturales de los estudiantes se las considera como “parte constitutiva de las experiencias pedagógicas de la escolaridad, para fortalecer la identidad, la ciudadanía y la preparación para el mundo adulto”. Allí se expone que la finalidad de los centros sea la defensa de los derechos estudiantiles, como así también la participación de los estudiantes en la construcción de alternativas posibles ante sus problemáticas en el marco del ámbito escolar, entre otros puntos.

### › *A modo de cierre*

¿Cómo generar en las escuelas secundarias mayor participación juvenil y mejorar la convivencia para un gobierno escolar más democrático? ¿Cómo un mejor clima de convivencia y participación real generan mejores condiciones institucionales para posibilitar la democratización en el acceso permanencia y egreso?

Para estas preguntas es clave la consideración respecto del lugar de los equipos de conducción de las escuelas secundarias. Un equipo directivo y docente que considera ante todo a los estudiantes como sujetos de derecho con capacidad de tener voz y voto en las cuestiones ligadas a la convivencia escolar es un equipo institucional que asume que los Acuerdos Institucionales de Convivencia son una herramienta de construcción colectiva, donde docentes y estudiantes consensúan formas comunes con discusión y búsqueda de consensos. Y por ello estos documentos no deberían ser utilizados solo como listado de prohibiciones y normas únicamente dirigidas hacia los alumnos. Por el contrario un proyecto institucional que supone que el orden escolar está reglado por las normas explícitas de los adultos responsables coloca en los estudiantes la responsabilidad de lo que ocurre en la escuela y no considera la voz de los mismos en la conformación de pautas y normas de convivencia.

Como señalamos en otro trabajo (Bracchi y Gabbai, 2013), generar mayores espacios de participación en las escuelas secundarias y que los estudiantes puedan apropiarse de estos espacios, retomando sus prácticas, sus intereses, sus recorridos, sus historias, entenderlos como un grupo heterogéneo en sus historias en sus contextos y en sus convicciones es generar más derechos en la escuela. Este debe ser el centro de la acción de la escuela, por lo cual enseñar y aprender. Insistimos en que la escuela secundaria debe centrarse en los sujetos entendiéndolos como sujetos sociales con capacidad de acción, como sujetos totales o completos. La escuela secundaria debe ser el espacio privilegiado para la educación de los adolescentes y jóvenes, un lugar que parta del reconocimiento de las prácticas juveniles y las incluya en las propuestas pedagógicas que les posibiliten fortalecer su identidad, su ciudadanía en el presente. Es la inclusión en la escuela la que hace posible la formación de sujetos libres para expresar, actuar y transformar la realidad. Por ello, sostenemos que los acuerdos institucionales de convivencia generan un mejor clima institucional y si esto ocurre, hay mejores condiciones para la enseñanza, y si esto pasa impactará en mejores trayectorias y recorridos educativos.

## > *Bibliografía*

- BRACCHI, C. (2009) “El tema de las violencias en la historia del sistema educativo. Una búsqueda en la revista Anales de la Educación Común” En Kaplan, C. (Dir.) Violencia escolar bajo sospecha, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- BRACCHI, C. (2014) “Construyendo la convivencia en las escuelas secundarias. Participación estudiantil y gobierno escolar en el nivel secundario de la provincia de Buenos Aires”. Documento de trabajo. Ministerio de Educación de la Nación (en prensa).
- BRACCHI, C., GABBAI, M. I. (2013) “Participación estudiantil, inclusión y ciudadanía. Líneas de investigación sobre la ampliación de derechos”. En: Kaplan, C. y Sarat, M. (coord.) Pesquisas em Educação no Brasil e na Argentina: desigualdades sociais, subjetividade, diversidade e fronteiras, CAFP-BA/CAPES/SPU, Brasil.
- CARLI, S. (2006) “Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001)” En: Carli, S. La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping, Paidós Educación, Buenos Aires.
- DUSSEL, I. (2005) “Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de la post-crisis”. Revista mexicana de Investigación Educativa, Oct-Dic, año/vol. 10, nº 027. Distrito Federal de México.
- GABBAI, I. (2012) Desigualdad, jóvenes, violencias y escuelas secundarias: Relaciones entre trayectorias sociales y escolares. (Tesis de Maestría inédita). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina.
- GAGLIANO, R. (1992) “Aportes para la construcción de una historia crítica de la adolescencia en la Argentina”, en Puiggrós, A.(Dir.) Escuela, democracia y orden (1916-1943), Galerna, Buenos Aires.
- GARCIA, S. (2009) “La experiencia emocional de los estudiantes secundarios. Exploraciones en torno a las violencias, el miedo y la inseguridad en la escuela” En Kaplan, C. (Dir.) Violencia escolar bajo sospecha, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- HUNTER, I. (1998) Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica, Pomares, Barcelona.
- KAPLAN, C. (2009) “La asignación de etiquetas. La construcción social del “alumno violento”. Ponencia presentada en el “XII Simposio Internacional Proceso Civilizador”. Recife, Brasil. Del 10 al 13 de noviembre de 2009.
- MANZANO, Valeria (2010) Cosse, I.; Felitti; Manzano, V. (Coords.) Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina, Buenos Aires, Prometeo.
- MANZANO, Valeria (2011). “Cultura, política y movimiento estudiantil secundario en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX”. En *Revista Propuesta Educativa*, nº 35. Buenos Aires, pp. 41-52.
- MUTCHINICK, A. (2013) Las incivildades como dimensión simbólica de las violencias en la escuela. Un estudio socioeducativo sobre las relaciones de humillación desde la perspectiva de los estudiantes de educación secundaria. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letra-UBA-Argentina.

- SOUTHWELL, M. (2011) “La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato”.  
En: Tiramonti, G. (Comp.) Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.
- SOUTHWELL, M. (2013) La escuela ante los nuevos desafíos: participación, ciudadanía y nuevas alfabetizaciones. Fundación Santillana, Buenos Aires.

# *La normativa que ha regulado los Centros de Estudiantes Secundarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, desde 1983 hasta la actualidad*

Mauro Alberto Bravo / UNSaM - mauro\_8503@hotmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: participación estudiantil – centros de estudiantes secundarios- normativa y legislación educativa*

## » **Resumen**

La cuestión de la participación política de los jóvenes y adolescentes parece haber cobrado una mayor notoriedad pública en los últimos tiempos. La sanción, por parte del Congreso de la Nación, de la Ley de voto optativo a partir de los 16 años a mediados de 2012, y, más recientemente, de la Ley que autoriza el funcionamiento de Centros de Estudiantes Secundarios tanto en escuelas estatales como privadas a nivel nacional han instalado en el seno de la sociedad argentina el debate en torno a la capacidad de los jóvenes y adolescentes de participar en la vida política de nuestro país.

En este contexto, “el protagonismo político de los jóvenes adolescentes encuentra su lugar ‘natural’ en los Centros de Estudiantes” que “como organizaciones institucionalizadas han tenido una lenta recuperación luego de la restitución de la democracia en la Argentina” (Batallán, 2009:51-52).

Paralelamente, los medios de comunicación dan cuenta, desde hace unos años al presente, del “resurgimiento” de un movimiento estudiantil en el nivel secundario, que a través de sus Centros de Estudiantes realizan diversas acciones con el objetivo de hacer oír sus reclamos frente a las autoridades. Las “tomas” generalizadas a los colegios secundarios en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires que se desarrollaron con fuerza en el año 2010 por cuestiones como las mejoras edilicias en sus establecimientos, por mayor presupuesto educativo, por un aumento en el número de becas estudiantiles y por viandas, y, más recientemente, por la participación en la toma de decisiones respecto a las reformas curriculares en la educación técnica y profesional ponen de manifiesto un movimiento estudiantil que ha recobrado fuerza. Todos estos reclamos “en defensa de la escuela pública,” colocaron en el centro de la escena a las organizaciones estudiantiles como ámbitos privilegiados de participación política de los adolescentes y jóvenes estudiantes secundarios.

Asimismo, relevamientos de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires indican que en el período 2007-2010, el número de Centros de Estudiantes creció un 1800%. De acuerdo a la información disponible, de 57 organizaciones inscriptas en el año 2007, se registraron en 2010 más de 1070 entre los 3000 establecimientos educativos que cuenta el nivel de enseñanza secundaria en la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, este fenómeno de creciente participación política por parte de los jóvenes y adolescentes fue también acompañado por un proceso de cambio normativo. Se verá a lo largo de esta ponencia cómo la elaboración de nueva normativa, y/o reformulación, re-elaboración y/o reglamentación de normativas ya existentes destinadas a la regulación de los centros estudiantiles, se constituyen como elementos cruciales para promover, y/o controlar el accionar de los estudiantes secundarios en sus organizaciones gremiales por excelencia.

### › *La normativa educativa y los CES*

La normativa es una herramienta de la política educativa que materializa el proyecto político dominante o hegemónico en un determinado momento histórico. Asimismo, si bien no es el único, se constituye como el instrumento por excelencia utilizado por el Estado para definir e implementar las políticas públicas en todas las áreas, entre ellas, en educación (Más Rocha, 2009). Por su parte, en la escuela media el accionar político de los jóvenes-adolescentes encuentra su lugar “natural” en los Centros de Estudiantes Secundarios. Se constituyen, así, como contextos normados en el espacio escolar que fundamentan prácticas de socialización en la formación ciudadana. Su mera existencia junto con las discusiones que se dan en su interior, suponen el derecho a la organización relativamente autónoma del estudiantado secundario (Batallán, 2009).

La normativa que ha regulado el accionar de los estudiantes secundarios tiende a focalizarse en las organizaciones de primer grado-las asociaciones estudiantiles propiamente dichas- dejando mayores espacios de libertad, así como de discrecionalidad legal a las autoridades sobre el conglomerado que se atribuye la representación del colectivo estudiantil en su conjunto u organizaciones de segundo grado.

### › *Un poco de historia sobre los centros de estudiantes secundarios*

No hay que olvidar que los CES son un producto de la Modernidad y su surgimiento en la Argentina parece remontarse a la reforma universitaria de 1918. Por aquellos años, se funda, en 1921, la Federación de Estudiantes Secundarios como antecedente de coordinación entre las diversas organizaciones de base que se arrogaban la representación de los derechos de los estudiantes. Sin embargo, tanto gobiernos civiles como militares prohibieron frecuentemente la continuidad de estas organizaciones (Enrique y Scarfó, 2010). A modo de ejemplo, el 24 de octubre de 1936 entró en vigencia la “Resolución de la Torre” que “prohibía a los estudiantes y a los CES intervenir ‘en asuntos [en los] que no sean parte’ especialmente si se trataba de ‘sanciones contra alumnos o empleados.’” Entre 1943 y 1984 los directores tenían prohibido “atender

representaciones colectivas de alumnos, ni por sí, ni por los llamados Centros o Entidades Estudiantiles.” Asimismo, en 1975 el ex-ministro de Educación Ivanissevich “suspendió la autorización para formar nuevos Centros de Estudiantes, así como el funcionamiento de los ya existentes” (Más Rocha y Lizzio, 2012).

Varios autores coinciden en señalar que con el retorno de la democracia en diciembre de 1983 se vivió una verdadera “primavera democrática.” En el contexto de la misma, se proyectó sobre los jóvenes, y en particular sobre los estudiantes secundarios, la promesa de “regenerar” la cultura política argentina. Así, en los primeros años del gobierno de Alfonsín se tomaron una serie de medidas con el objetivo de “hacer de la escuela media un espacio de socialización no autoritaria, eje para la modificación de mentalidades y la renovación de la cultura política con un sentido democrático” (Tiramonti citado en Manzano, 2011:47-48).

En ese sentido, a nivel nacional, se dictaron resoluciones ministeriales que promovían la creación de asociaciones o centros y se reconocía el derecho a la participación de los estudiantes (Más Rocha y Lizzio, 2012). Al mismo tiempo, se derogaron los decretos que prohibían la representación estudiantil y, en numerosas escuelas, los estudiantes emprendieron procesos de organización voluntaria, fundando o refundando Centros de Estudiantes como organizaciones de defensa de sus derechos (Enrique y Scarfó, 2010). Sin embargo, estas iniciativas no sólo apuntaban a dejar atrás al sujeto pasivo y obediente que la dictadura promovía, sino también al “revolucionario” de inicios de los ’70. Un ejemplo de ello, lo constituye la normativa ministerial que, a lo largo de 1984, dio marco legal al funcionamiento de los CES: la Resolución N°78/84. La misma prohibía explícitamente el accionar de los partidos políticos en las escuelas, concibiendo a los Centros como “espacios de discordia reñidos con el civismo.” Los mismos estudiantes reaccionaron fuertemente contra estas disposiciones restrictivas en la “Marcha por la Libre Agremiación”, desarrollada frente al Ministerio de Educación de la Nación a mediados de ese año, en reclamo de libertad para ejercer actividades gremiales e independencia de los organismos de control como lo eran las direcciones escolares (Enrique citado en Manzano, 2011).

### › *Los cambios en la legislación sobre CES en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires*

Paralelamente, y en sintonía con el gobierno nacional, tanto el gobierno radical en la Provincia de Buenos Aires como la intendencia de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, adecuaron sus normativas en relación al funcionamiento de los CES.

En la Provincia de Buenos Aires, en noviembre de 1984, durante la gestión del Gobernador Armendáriz, la Dirección General de Escuelas emitió la Resolución N°4299/84 mediante la cual se autorizaba la creación de asociaciones estudiantiles en los establecimientos de nivel medio y terciario de gestión estatal. Se establecía que sólo podría funcionar un Centro de Estudiantes por escuela; se prohibían expresamente las actividades político-partidarias, así como las religiosas, y se establecía la elección de representantes de curso mediante la práctica del voto secreto. Esta Resolución presenta algunas diferencias con su antecedente nacional, ya que los estudiantes de primer año podían participar con voz, pero sin voto; la Comisión Directiva del Centro debía formular un plan de actividades que tenía que ser puesto a consideración del director del

establecimiento; se creaba la figura del “profesor consejero”, quien podía presenciar las reuniones de las asambleas; quedaba a criterio del director la posibilidad de otorgar un espacio físico para que el Centro pudiera funcionar; y se normaba que ello no debía ocurrir en el horario de clases.

Tres años más tarde, en noviembre de 1987, la Dirección General de Cultura y Educación dictó la Resolución N°9210/87, por la cual modificó en su totalidad el anexo que regulaba el funcionamiento de los CES, sin alterar el anexo regulatorio de los Centros de Estudiantes de nivel terciario. En esta nueva resolución, se habilitaba la creación de una organización de segundo grado o entidad que nucleara al conjunto de los CES y, expresamente, se les reconocía la facultad de “defender los intereses propios del estudiantado.” No obstante, se mantuvo la prohibición expresa de realizar actividades político-partidarias, no se las incluía como una de las forma legítimas de participación con el propósito de “preservar la armonía interna de los Centros Estudiantiles.” Si bien la figura del “profesor consejero” no desapareció, se modificó su rol, ya que ahora sólo debía “coordinar acciones entre el Centro de Estudiantes y la Dirección del establecimiento.” se autorizaba a los alumnos a disponer de dos horas cátedras hasta dos veces por año para la asamblea de constitución del centro pero se estableció que las reuniones posteriores debían realizarse en horario extra-escolar. El director mantenía la potestad de “prestar” el espacio físico en la escuela, lo que debía hacerse mediante una solicitud escrita. Además, el Centro tenía que confeccionar un plan de actividades que, de ninguna manera, debía “*colisionar con el resto de las acciones a desarrollar por el establecimiento*” y ser comunicado, también por escrito, al director. Por su parte, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) se dictó la Ordenanza N°42343/87 que autorizaba el funcionamiento de los Centros de Estudiantes y obligaba a los directivos a garantizar un espacio físico en las escuelas para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, esta Ordenanza tuvo corta vida, ya que en 1990, con la asunción del Gobierno de Menem, el Intendente Grosso firmó el decreto N°2022/90 mediante el cual la regulación de los CES cambió su carácter “garantista” por uno reglamentarista, de control y profundamente conservador (Más Rocha y Lizzio, 2012).

A nivel nacional, hacia el final de la década del '80 y a principios de la del '90, el movimiento estudiantil secundario parecía encaminado a su desaparición. Sin embargo, se destacan en el período, las movilizaciones en contra de la Ley Federal de Educación (LFE) a mediados de 1992. Casi todos los grupos que conformaban el movimiento estudiantil secundario coincidían en la defensa de la escuela pública frente a lo que consideraban los avances privatizadores en educación encarados por el gobierno de Menem (Manzano, 2011).

Esta suerte de “desactivación” del movimiento estudiantil y de sus organizaciones de base, los CES, puede explicarse en las acciones concretas de despolitización promovidas por el gobierno neoliberal conservador de Menem a partir de 1989. En este sentido, el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) promovió el control del accionar estudiantil por parte de las autoridades educativas y la despolitización del movimiento de estudiantes secundarios. Se retomaron iniciativas de gobiernos autoritarios y conservadores como los Clubes Colegiales. Se crearon, vía la Resolución N°1594/90 del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, los Clubes Colegiales como dispositivos de participación no politizados con el claro propósito de aislar y restar adherentes a los Centros de Estudiantes (Más Rocha y Lizzio, 2012).

Si bien las movilizaciones en contra del entonces Proyecto de Ley, en cierta forma, fracasaron puesto que la LFE finalmente se sancionó, los vínculos inter-centros de estudiantes

demonstraron ser fundamentales en la articulación de medidas de fuerza. Aun así, no es menos importante rescatar que la LFE nunca tuvo su correlato legal en la Ciudad de Buenos Aires, en parte, porque, a partir de 1996, el Gobierno de la Ciudad fue de signo político contrario al del Gobierno Nacional y, también, por la oposición de diversos actores sociales para que ello no ocurriera, entre ellos, los CES de la Ciudad.

### › ***La autonomía porteña y la Ley N°137***

Mientras que durante toda la década del '90 y mitad de los 2000, no se registraron modificaciones en la normativa sobre CES en la Provincia de Buenos Aires, a partir de la autonomía obtenida por parte de la Ciudad de Buenos Aires, tras la reforma constitucional de 1994, y el cambio de signo en el partido gobernante en relación al Gobierno Nacional, pueden observarse cambios en la legislación vinculada a la participación estudiantil en la Ciudad.

En 1998, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley N°137/98 sobre Centros de Estudiantes. Esta norma derogó la Ordenanza N°42.343/87 y el decreto de Grosso N°2.022/90, lo que representó una ruptura con la normativa anterior. Se retomó el objetivo de “democratizar la escuela”, mediante el fomento de la participación de los estudiantes en organizaciones políticas, y se reconoció la necesidad de desarrollar una “cultura política” en la que los alumnos participaran de los temas de la “esfera pública.” En esta línea, en 2006 la Legislatura de la Ciudad amplió el reconocimiento del derecho a la organización política a través de Centros de Estudiantes a aquellos alumnos de escuelas de Educación no Formal. Además, en 2008, se aprobó otra norma que garantizaba la impresión gráfica y distribución gratuita del texto de la Ley N°137 para los estudiantes de primer año. (Más Rocha y Lizzio, 2012)

### › ***Mayores reclamos estudiantiles y ajustes normativos***

Tras un período de aparente letargo del movimiento estudiantil, investigaciones recientes señalan que la “tragedia de Cromañón” en diciembre de 2004 representó un punto de inflexión en la visibilidad social del sector estudiantil secundario. Así, en mayo de 2005, los CES de la Ciudad llevaron adelante diversas medidas de fuerza que incluyeron cortes de calles, ocupación de edificios escolares, *abrazos* a las escuelas y otras formas de protesta. Si bien las peticiones giraban en torno al mantenimiento y la seguridad de los edificios escolares, la movilización trascendió ese pedido y exigió un compromiso por parte de la dirigencia con la educación pública (Batallán, 2009).

En este contexto, en septiembre de 2005, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, mediante la Resolución N°4900/05 de la Dirección General de Cultura y Educación, aprobó un Modelo de Estatuto para los Centros de Estudiantes, como requisito legal para la conformación y el reconocimiento de los mismos por parte de las autoridades provinciales. La figura del docente asesor recobró la potestad de presenciar las reuniones de los estudiantes. Además, se establecía entre los fines y objetivos de los Centros “*velar por la tarea académica y administrativa de las instituciones educativas*”, “*comprometer a la comunidad educativa en la discusión de los temas que les conciernen (...) fortaleciendo la armonía (...) de la unidad educativa.*” Se mantenía la prohibición

expresa de realizar actividades político partidarias al interior de los mismos, ya que no se derogaban las Resoluciones dictadas con anterioridad al respecto. Al mismo tiempo, se establecieron procedimientos rígidos y detallados para la elección de sus miembros por parte del estudiantado y se asignaban roles específicos a sus integrantes y penalidades que podían incluir la imposibilidad de votar sobre determinadas cuestiones si faltaban en más de dos oportunidades a las reuniones del Centro.

*“En los últimos meses de 2010, se generó nuevamente un auge de la movilización política estudiantil que incluyó ‘la toma’ durante varios días de más de treinta escuelas secundarias en la Ciudad de Buenos Aires. [...] Los estudiantes apelaron a la ocupación del espacio público mediante manifestaciones, cortes de calle, (...) pintadas, stencils e incorporaron el uso de nuevas tecnologías – blogs, facebook, mensajes de textos para organizar convocatorias- logrando un impacto notable que atrajo la atención de los medios de comunicación. [...] Esta formas de protesta estudiantil adquirieron visibilidad al incorporar al repertorio de sus acciones el ‘poner el cuerpo’ por sobre la búsqueda de mecanismos institucionales que permitieran canalizar el conflicto. [...] Estos episodios pueden leerse como una continuidad de una sucesión de reclamos que en 2006 planteaban mejoras edilicias y en 2008 solicitaban el aumento de la cantidad de becas escolares (Núñez, 2011:191-193).”*

Tras estos episodios, pueden verificarse dos nuevas modificaciones en la normativa sobre CES, tanto en la Ciudad como en la Provincia de Buenos Aires en direcciones opuestas.

En junio de 2011, el Ministro de Educación de la Ciudad, Estaban Bullrich, reglamentó la Ley N°137/98 mediante el Decreto N°330/11. Un año más tarde, en agosto de 2012 emitió la Resolución N°2624/12 que aplica el decreto reglamentario. En estas nuevas normas, se establecieron mecanismos estatutarios para la conformación de los CES y se impusieron requisitos relacionados con la conformación de Comisiones Directivas, asambleas de delegados por cursos y sistemas de representación de las minorías. Se establecieron períodos de duración de mandatos y fechas límites para el llamado a elecciones de los integrantes de los Centros. Anteriormente, la Ley establecía que los propios estudiantes eran quienes tenían esa potestad en la medida que ellos mismos dictaban sus propios Estatutos. Además, se estableció que los Presidentes de los CES de cada área de educación -elegidos de manera indirecta por los delegados de cada curso del establecimiento- debían elegir un representante por comuna. Estos quince representantes por área y comuna, conformarían un Consejo que sería reconocido por el Ministerio de Educación como el único interlocutor válido de los estudiantes secundarios sobre cuestiones que les pudieran afectar. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación quedó facultado para *“dictar normas instrumentales, complementarias e interpretativas”* de la Ley. Esta reglamentación representó un retroceso en los avances que había producido la Ley N°137 y un retorno al estilo normativo de inicios de los '90.

En un sentido contrario, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires emitió la Resolución N°4288/11, la cual dejó sin efecto las Resoluciones emitidas en los años 1984 y 1987, reconoció la posibilidad de existencia de *“otras formas de organización estudiantil”*, encomendó en forma explícita a los miembros de las escuelas a propiciar la conformación de Centros u organizaciones de participación estudiantil, estableció una serie de *“pautas”* para la conformación de los CES y fijó como fecha para la elección de los miembros de los Centros el 16 de septiembre, en conmemoración de los estudiantes desaparecidos en la *“Noche de los Lápices.”*

Si bien esta norma flexibilizó algunas cuestiones presentes en las resoluciones anteriores, se mantuvo la obligatoriedad de los CES de generar Estatutos que incluyeran mecanismos propios de la democracia representativa y delegativa. Estos estatutos, a su vez, debían ser remitidos a las jefaturas distritales, sin especificarse si esa simple acción los daba por aprobados o no, lo que abría un margen de discrecionalidad importante para las autoridades educativas. Asimismo, la existencia del espacio físico al interior de las escuelas y de los tiempos para el accionar de los estudiantes no estaban garantizados, en la medida que ello dependía del *“acuerdo entre los representantes estudiantiles y las autoridades de la Institución.”*

### › *La Ley Nacional sobre CES: su impacto en las jurisdicciones porteña y bonaerense*

A partir del impulso que conllevó la sanción de Ley Nacional de Centros de Estudiantes sancionada en 2013, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó su propia Ley provincial sobre la materia. Este impulso no se verificó en la Ciudad que no produjo ninguna modificación en su normativa.

La nueva Ley provincial representó un avance en determinados aspectos en relación a las normativas anteriores. Extendió el derecho a la libre asociación a los alumnos de los establecimientos de gestión privada provinciales que no habían sido nunca alcanzados por las normas previas, atribuyó un mayor número de responsabilidades a los directivos quienes estarían obligados a garantizar un espacio físico de temporalidad permanente para el centro, deberían poner en conocimiento de la comunidad educativa la Ley y controlar sobre su apropiada exhibición en la institución escolar, confeccionar los padrones electorales y facilitar el proceso electoral. Por otra parte, se instituyó un mecanismo de denuncia ante eventuales incumplimientos de la ley al establecerse que cualquier alumno con el aval del veinte por ciento del estudiantado podría denunciar la irregularidad ante la DGCyE. Sin embargo, en el análisis de la Ley no puede dejar de observarse que la concepción con la cual se “moldea”, legislativamente hablando, a los CES y al accionar de los estudiantes en su interior, licúa su función en post de la defensa de los intereses de los estudiantes asignándoles funciones pedagógicas y de labor social-comunitaria vinculadas con la política militante territorial.

### › *A modo de cierre*

El relevamiento y análisis de la normativa que ha regulado la conformación, el accionar y funcionamiento de los CES tanto de la Provincia como de la Ciudad de Buenos Aires desde el retorno de la democracia hasta nuestros días nos ha permitido llegar a algunas conclusiones. En ambas jurisdicciones a partir del año 1984 se emitieron normas de tipo marco muy generales que buscaron básicamente autorizar el funcionamiento de los centros de estudiantes, pero estableciendo anexos reglamentarios que de manera excesiva se propusieron limitar u obstaculizar la interferencia de la política partidaria en la escuela y pensaron las interacciones de los integrantes

al interior de los CES desde una concepción de democracia representativa, delegativa y tutelada tamizada por la práctica del voto secreto.

En la década del '90, la Provincia mantuvo sin modificaciones este tipo de normas reglamentaristas y de control al tiempo que achicaba la estructura de la educación secundaria mediante la aplicación de la LFE. El acortamiento de la escuela secundaria y la consecuente “infantilización/primarización” de un gran número de adolescentes en el ámbito provincial fueron funcionales a los objetivos de desincentivar y modificar el perfil activo del estudiantado secundario. Por su parte, tras la autonomía porteña, la sanción de la Ley N°137/98 sobre CES implicó una vuelta al espíritu normativo de regeneración participativa de la primavera democrática alfonsinista que había sido sepultado con las reglamentaciones de Grosso durante el auge del menemismo.

Desde 2004, en un marco de conflictividad social creciente, la normativa bonaerense, mediante un reforzamiento del reglamentarismo anterior, tendió a obstaculizar la conformación de los centros y buscó ponerlos bajo el control y vigilancia de las inspecciones. Recientemente, en un marcado cambio de estrategia que parece propender al fomento, pero al mismo tiempo a la conducción del movimiento estudiantil secundario la jurisdicción flexibilizó su normativa hasta finalmente emparentarla con la Ley Nacional de CES. Mientras tanto, en la Ciudad la llegada al poder del macrismo desde 2007 significó un retorno al estilo normativo neoliberal conservador de los '90 y, si el Ejecutivo nacional por vías diversas promovía el activismo político de los estudiantes secundarios, el Ejecutivo local, a tiro de decretos reglamentarios y resoluciones ministeriales varias, buscó dificultar u obstaculizar su desenvolvimiento con diversos resultados.

## › *Bibliografía*

- Batallán, G *et al.* La participación política de jóvenes adolescentes en el contexto urbano argentino. Puntos para el debate. Red de Revistas Científicas de América latina, el Caribe, España y Portugal, Chile, *Última Década*, Núm. 30, julio-sin mes, 2009, pp. 41-66.
- Enrique, I.; Scarfó, G. Jóvenes en movimiento: experiencias y discursos sobre organización política y laboral. Buenos Aires, CONICET/UBA. 2008-2010.
- Manzano, V. Cultura, política y movimiento estudiantil secundario en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX. En *Propuesta Educativa*, N°35, año 20, junio. FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2011, pp.41-42.
- Más Rocha, S. Regulación estatal de los Centros de Estudiantes Secundarios: democratización, control, disciplinamiento y despolitización. En Romero, F. (comp.): *Los estudiantes: organizaciones y luchas en Argentina y Chile*. Libros en colectivo, Bahía Blanca, 2009.
- Más Rocha, S.; Lizzio, G. Participación estudiantil en la escuela secundaria En Más Rocha, S.; Gorostiaga, J.; Tello, C. y Pini, M. (comps.): *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires, Ed. La Crujía, 2012.
- Núñez, P. La política en escena: cuerpos juveniles, mediaciones institucionales y sensaciones de justicia en la escuela secundaria argentina. En *Contemporánea*, N°2, Jul.-Dic.2011, pp.183-205.

## > *Textos normativos*

- Resolución N°4299/84. La Plata, 7 de noviembre de 1984. Anexo I y II.
- Resolución N°9210/87. La Plata, 13 de noviembre de 1987. Anexo I.
- Resolución N°4900/05. La Plata, 15 de septiembre de 2005. Anexo: “Modelo de Estatuto para Centros de Estudiantes de la Provincia de Buenos Aires.”
- Resolución N°4288/11. La Plata, 30 de noviembre de 2011. Anexo: “Pautas para la conformación de Centros de Estudiantes de Escuelas Secundarias de la Provincia de Buenos Aires.”
- Ley N°14581/13. La Plata, 26 de noviembre de 2013.
- Ley N°137/98. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 de diciembre de 1998.
- Ley N°1943/06. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de abril de 2006.
- Ley N°2820/08. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de septiembre de 2008.
- Decreto N°330/11. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 de junio de 2011.
- Resolución N°2624/12. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 de agosto de 2012.
- Ley N°26877/13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 de Agosto de 2013.

# *Políticas educativas y trayectorias escolares. Experiencias nacionales y jurisdiccionales orientadas a resignificar la escuela secundaria*

Brignardello, Dariela / FCE-UNER - darielabr@gmail.com

Hernán, Andrea / FCE-UNER - profandreaahernan@gmail.com

---

Eje: Políticas Educativas

Tipo de trabajo: Ponencia

---

» *Palabras claves: políticas educativas – escuela secundaria - trayectorias escolares*

## › **Resumen**

Este trabajo se enmarca en la investigación “*Trayectorias escolares en la escuela media. Macro y microanálisis de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos*”. Los principales ejes analizados se centran en el mapa de las trayectorias teóricas de los alumnos del ciclo básico de la escuela secundaria de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos desde el 2002 a la actualidad, las políticas nacionales y/o provinciales promovidas para atender la deserción, la sobreedad y la repitencia y cómo estas políticas son re-significadas por los actores gubernamentales e institucionales.

Para abordar las políticas educativas referidas a las trayectorias escolares tomamos como referencia la perspectiva de los ciclos de la política para analizar la trayectoria política (Stephen Ball, Estela Miranda). Este abordaje distingue diferentes contextos articulados -de influencia, de producción del texto político, de la práctica, de la estrategia política y de los resultados-, en tanto suponen arenas de actividad social y discursiva donde las políticas se producen, reproducen y se llevan a la acción.

Los diferentes abordajes metodológicos de la investigación permitirán un análisis crítico sobre las relaciones entre los distintos contextos de las políticas públicas en materia de trayectoria escolar: cómo son construidas, cómo y dónde circulan y cómo se viven en la práctica desde los actores del cotidiano escolar

A través de esta ponencia nos proponemos presentar un relevamiento de las normativas referidas a las trayectorias escolares de los estudiantes de escuela secundaria, en el marco de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06, las resoluciones del Consejo Federal de Educación y de las jurisdicciones seleccionadas para la investigación. También nos proponemos analizar experiencias nacionales y jurisdiccionales que, en el marco de la obligatoriedad del nivel, se orientan a la mejora de las trayectorias escolares de los alumnos e incorporan aspectos novedosos a la tradicional escuela secundaria.

La relevancia de los análisis presentados está en el conocimiento de las experiencias desarrolladas en diferentes escenarios y de las dimensiones de las trayectorias escolares a las que

apuntan. Esto contribuye a profundizar la problematización y ampliar la mirada para el momento del análisis microeducativo, con relación a la mirada de actores y escuelas particulares acerca de los factores y procesos posibilitadores de alternativas de acción.

La búsqueda de experiencias se acotó a las desarrolladas en los últimos quince años, como las experiencias de las “Escuelas de Reingreso” en Capital Federal, los “Centros de Actividades Juveniles” a nivel nacional y “La escuela Centro de Cambio” de la provincia de Córdoba. El análisis crítico de estas experiencias sostiene que, en los dos primeros casos, los cambios propuestos son parciales en tanto no incluyen a todas las escuelas, promoviendo una mayor fragmentación escolar. El programa cordobés propone modificaciones universales orientadas a la retención pero acotada al primer año de estudios, desplazando la situación de exclusión para los siguientes años.

Más allá de normativas para una educación secundaria inclusiva, con trayectorias continuas y completas, se observan dificultades para promover líneas de acción que rompan con su tradición selectiva y enciclopedista.

### › *Puntos de partida para mirar las políticas educativas*

Esta ponencia se elabora en el marco en la investigación “Trayectorias escolares en la escuela media. Macro y microanálisis de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos”, que se inició a mediados del 2013 para ser desarrollada a lo largo de 3 años. Este proyecto se propone elaborar un mapa de las trayectorias escolares de los alumnos del ciclo básico de la escuela secundaria de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, desde el 2002 a la actualidad, analizando cuáles son y qué proponen las políticas nacionales y/o provinciales promovidas para atender la deserción, la sobreedad y la repitencia y cómo estas políticas son re-significadas por los actores gubernamentales e institucionales.

Para abordar las políticas educativas referidas al tema investigado se toma como referencia la perspectiva de los ciclos de la política. Los trabajos de Stephen Ball, retomados por Estela Miranda (2011), se proponen describir las trayectorias que realizan las políticas cuando se producen, reproducen y se llevan a la acción. Este análisis supone la distinción de contextos que, en tanto arenas de actividad social y discursiva, se articulan en una trama que posibilita la construcción de múltiples sentidos alrededor de ella. Lo particular de este enfoque está en su modo de mirar la intervención del Estado en la formulación de las políticas, pero también cómo ellas, por la acción de los actores sociales, se despliegan más allá del control estatal. En esta línea, nos interesa analizar las relaciones que existen entre los distintos contextos de las políticas educativas: cómo se construyen, cómo y dónde circulan y cómo se viven en la práctica, desde los actores. A modo de presentación, estos contextos se denominan de influencia, de producción del texto político, de la práctica, de los resultados y de la estrategia política.

Con la pretensión de recorrer, indagar y aproximarnos a los momentos de la producción del texto político y de la práctica propios de la trayectoria política con relación a nuestro objeto de estudio, sintetizamos normativas referidas a las trayectorias escolares de los estudiantes de la escuela secundaria, obligatoria a partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 -en adelante, LEN-, las resoluciones del Consejo Federal de Educación y de las jurisdicciones

seleccionadas para la investigación. También nos proponemos analizar experiencias nacionales y jurisdiccionales orientadas a la mejora de las trayectorias escolares y que incorporan aspectos novedosos a la tradicional escuela secundaria.

Estas experiencias, realizadas en diferentes escenarios, focalizan distintas dimensiones de las trayectorias escolares. Esto nos permite profundizar la problematización y ampliar la mirada para el momento del análisis microeducativo, centrado en la mirada de actores y escuelas particulares acerca de los factores y procesos posibilitadores de alternativas de acción.

## › *Las trayectorias escolares en los textos políticos*

Se podría sostener que desde 2003 se inició un proceso de redefinición de prioridades públicas en sentido amplio. En el transcurso de la década, la educación secundaria en particular se convirtió en un tema clave de la agenda de una nueva etapa de transformación educativa (Chiroleu e Iazzeta, 2009). En términos de procesos de construcción de las políticas, esto se tradujo en la definición de nuevas reglas de juego por medio de las leyes de Educación Técnica (2005), de Financiamiento Educativo (2006) y la LEN (2006). En esta línea, la extensión de la obligatoriedad abrió numerosas problemáticas, entre ellas las ligadas a los modos en que se transita la escuela secundaria, y promovió propuestas para acercar la escuela a las realidades de quienes las habitan, en tanto sujetos de derecho.

Anclados en un momento histórico que se caracteriza por una fuerte voluntad transformadora de la educación secundaria en muchos sistemas nacionales (López y Sourruille, 2010; Dussel, 2009), consideramos la necesidad de recuperar una lectura acerca de los textos políticos que se produjeron en Argentina con relación a las trayectorias escolares en los últimos años. De allí nuestro interés por relevar el contenido de un corpus de normativas para reconstruir sentidos macro, meso y micropolíticos que se encadenan sobre decisiones que pretenden atender y mejorar las condiciones de escolarización de los alumnos de este nivel.

Los textos legales se constituyeron como las formas discursivas por excelencia que logran materializar y expresar las políticas educativas en tanto políticas públicas (Giovine y Suasnábar, 2012). Todo discurso es abierto e incompleto puesto que posee una significación relacional y genera procesos sociales de producción de sentido (Laclau y Mouffe, 2004), pero tal como sostiene Chartier (1996) existe una dificultad para establecer relaciones entre los discursos y las prácticas, reconociendo que “...en la práctica las políticas son poco claras, incoherentes, desordenadas, pero también poderosos recursos retóricos, modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera en que pensamos sobre lo que hacemos”. (Miranda, 2011: 107).

En el artículo 32 de la LEN se hace particular referencia a la Educación Secundaria, depositando en el CFE la responsabilidad de fijar disposiciones que enmarquen la producción normativa de las provincias en su rol de garantes del acompañamiento de la trayectoria escolar de los alumnos/as. Si bien desde 2004 se comenzaron a elaborar documentos para la discusión<sup>1</sup>, se

---

1 Documento “Reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes” (Res. CFE N° 214/2004); Documento “Políticas para la formación y el desarrollo profesional docente” (Res. CFE N° 223/2004).

aprobaron los NAP de los diferentes niveles y se avanzó en la conformación de comisiones de ministros de educación provinciales, desde 2006 (LEN), las sucesivas resoluciones del CFE establecieron las bases para promover la mejora de las condiciones en las que se transitan y tramitan las trayectorias escolares. Al mismo tiempo, estas políticas se tensan con las políticas de inclusión y regularización de las condiciones para el ingreso, la permanencia y el egreso de este tramo obligatorio.

Desde los años noventa, el escenario educativo está condicionado por las marcas de la Ley Federal de Educación en relación con la acentuación de las autonomías provinciales, lo que produjo condiciones dispares en ellas, marcando similitudes y diferencias en los tiempos y las formas en que los cambios de política educativa se delinearon y definieron al interior de la educación pública. Pero también las pautas del discurso promovido fundamentalmente por el Estado a través de operaciones específicas de prácticas hegemónicas (Laclau y Mouffe, 2004), desde la LEN están configurando otros sentidos “al ir y al estar” en la escuela, buscando dotar de sentidos a la obligatoriedad<sup>2</sup>: “...es el Estado – nacional, jurisdiccional- quien asume la responsabilidad de conducir y generar condiciones que hagan posible que las propuestas educativas escolares se integren a una construcción común” (Res. CFE N° 93/2009).

La categoría “trayectoria escolar” es de reciente implementación en los textos políticos. Al menos diez años antes, diferentes autores como Alliaud, Terigi, Nicastro, Oyarzun, Irrazabal, entre otros, afirmaron la necesidad de pensar problemáticas como repitencia, abandono, bajo rendimiento, inasistencias reiteradas, sobreedad, a partir de ella. Si bien estas problemáticas son históricas en el nivel y en el sistema educativo, la diferencia radica en el modo de mirarlas: enfatizar la comprensión de la interacción entre los sujetos, el contexto social de procedencia y el contexto escolar para proponer un tipo de intervención con mayor peso institucional, concibiendo la complejidad y la multidimensionalidad de estos problemas a la luz de que la educación secundaria es un derecho. En las políticas educativas actuales vemos una articulación con otras políticas que las trascienden, como por ejemplo la “Asignación Universal por Hijo” (Decreto 6209/2009) y el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - PROGRESAR” (Decreto 84/2014) que repercuten y generan efectos en las instituciones educativas, fundamentalmente en el sector público.

Las resoluciones del CFE N°93/2009 y la N° 103/2010 nos interesan particularmente en tanto se centran en la temática objeto de estudio de nuestra investigación. La primera de ellas (Res. CFE N° 93/2009 “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación

---

<sup>2</sup>Resoluciones del CFE que refieren a la obligatoriedad y a las trayectorias escolares en la educación secundaria: Res. CFE N°79/09 y su anexo Plan Nacional de Educación Obligatoria (Trienio 2009- 2011); Res. CFE N° 188/12 Plan Nacional de Educación Obligatoria (Trienio 2012- 2014)”; Res. CFE N° 84/09 y Anexo Lineamientos Políticos y estratégicos de la educación secundaria Obligatoria; Res. CFE N° 88/09 y Anexo Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria; Res. CFE N° 93/09 y Anexo Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria; Res. CFE N° 103/10 y Anexo: Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria; Resolución CFE N°122/2010 “Orientaciones para el mejoramiento de las trayectorias escolares reales de niños, niñas y jóvenes”; Resolución CFE N° 174/12 “Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación” Res. CFE N° 188/10 y Anexo: “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016”.

obligatoria”) resalta la centralidad de la escuela como espacio para enseñanzas y aprendizajes con sentido y relevancia, pero para ello deben garantizarse condiciones y compromisos colectivos. Se propone la organización de la enseñanza a partir de la intervención, formulación y regulación de la propuesta pedagógica como construcción política que se produce y legitima en el ámbito micropolítico. Ello supone ampliar el sentido de la escolarización, proponer diversas formas de estar y aprender en las escuelas, garantizar ciertos saberes comunes, sostener y orientar las trayectorias de los estudiantes, alentar el trabajo colectivo de los docentes y resignificar los vínculos entre las escuelas y los contextos más amplios.

Por su parte, la Res. CFE N° 103/2010 “Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria” plantea propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en el secundario. Promueve la diversificación de formatos pedagógicos, habilitando espacios para diferentes proyectos e itinerarios; prácticas educativas que abran el juego a las simulaciones, las producciones artísticas y los microemprendimientos; las cátedras compartidas; las tutorías disciplinares; las prácticas de planificación institucionales por el plan de mejora institucional y formas de organización institucional más democráticas y participativas a través de consejos institucionales.

### › *Algunas experiencias desarrolladas en Argentina para mejorar las trayectorias escolares*

En un contexto nacional de expansión de la educación secundaria obligatoria, recuperamos tres políticas educativas gestadas antes de la sanción de la LEN y orientadas a los problemas de la repitencia y el abandono: las Escuelas de Reingreso; los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y el Programa “La escuela Centro de Cambio” de la provincia de Córdoba.

1) *Las Escuelas de Reingreso* (EdR) son creadas en el Marco del Programa Deserción Cero de la ciudad de Buenos Aires. En 2004 se crearon seis escuelas y otras dos en 2005. Se trata de un proyecto educativo orientado a favorecer el reingreso, la permanencia y el egreso de adolescentes que, por diversos motivos, han visto dificultada o interrumpida su escolaridad secundaria. Esta propuesta se dirige a la población entre 16 y 20 años que había tenido algún paso por el nivel secundario, pero que no asistía desde por lo menos dos años. Son escuelas geográficamente localizadas en función de la demanda real y potencial de cada Distrito Escolar y en cada Región de Supervisión del Nivel Medio de la Ciudad. El plan de estudios es de modalidad bachiller, tiene cuatro años de duración y se diseñó a partir de un criterio de flexibilidad en diversos aspectos: la organización de trayectorias escolares adecuadas a las circunstancias particulares por las que transitan los alumnos y que favorezca distintas alternativas de cursado, un régimen de aprobación que evita la repitencia por deuda de asignaturas y promueve el avance en el sistema escolar, un ciclo lectivo Agosto-Agosto, una planta docente con diversidad de roles institucionales y un conjunto de dispositivos específicos de sostén de la trayectoria escolar (tutorías, apoyo escolar, talleres, etc.).

2) Los *Centros de Actividades Juveniles* (CAJ) parten de un programa nacional que se implementa desde el año 2001 y, desde los bordes, interpela el formato escolar. Tienen como

objetivo crear nuevas formas de estar y de aprender en la escuela a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar. En los CAJ, los estudiantes tienen la posibilidad de participar de diferentes actividades educativas y recreativas asociadas al cuidado del medio ambiente y la naturaleza; la ciencia; el conocimiento, los medios de comunicación y las tecnologías; el arte y la literatura; el deporte y la recreación. Además, se desarrollan otros proyectos para promover encuentros juveniles, la instalación de radios escolares, ciclos de cine nacional, de teatro y danza. Los CAJ pueden constituirse como espacios de producción conjunta entre jóvenes que asisten a la escuela y los que no lo hacen.

3) El Programa *Escuela Centro de Cambio* (ECC) es una propuesta de la jurisdicción de Córdoba. Se comenzó a diseñar en 2004 y que desde 2006 se implementó en todas las escuelas, públicas y privadas. Dado que su objetivo es reducir la repitencia y el abandono, se promueven innovaciones en el plano organizacional y curricular del primer año del secundario, considerado el de mayor vulnerabilidad. El Programa incluye cuatro ejes de acción: la articulación entre niveles, un período de ambientación de los espacios curriculares, una reconfiguración del rol de los tutores, la integración curricular en las áreas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Educación Artística y la reducción del plan de estudios a nueve espacios.

Estas tres estrategias de la política educativa que se proponen, de forma directa u oblicua, favorecer la realización de las trayectorias escolares completas de los jóvenes, han generado problematizaciones, debates y críticas desde el campo académico.

Llinás (2011)<sup>3</sup> analiza las experiencias de las EdR y los CAJ valorándolas positivamente. Estas experiencias “afueradentro” –tal como las menciona, retomando a Kantor-, constituyen una posibilidad de revisar los propios límites de la escuela y del conjunto del sistema, y ampliar lo que le ofrece a los jóvenes. Pueden generar un abrir para dar entrada y no para cerrar problemas, un pasaje de cuestiones pensadas antes como síntomas a ser consideradas hoy como condición. Llinás se pregunta si estas experiencias logran conmovir la gramática escolar de la tradicional escuela secundaria, si estarían logrando promover una mayor igualdad o justicia en términos educativos y si la separación entre las escuelas y las experiencias “afueradentro” estarían reforzando la fragmentación educativa y social.

Por su parte, Terigi (2008) advierte que las prácticas homogeneizadoras produjeron injusticia y desigualdad y que la uniformidad no es suficiente para la equidad. Señala que hace tiempo no se puede sostener en términos teóricos o políticos que la homogeneidad sea garantía de igualdad. Por ello es preciso mantener abierto el debate sobre lo común, destacando que lo común no es lo mismo y que hay que dar apertura a la diversidad para vivir en sociedades que, desde el punto de vista cultural, serán más plurales.

Baquero, Terigi y Otros (2009) expresan que las políticas educativas orientadas a incorporar cambios en la escuela secundaria generan tensiones. Respecto de las EdR, la tensión es entre la necesidad de atender a la singularidad de la población escolar –particularmente la considerada “en riesgo”- y el riesgo, a su vez, de significarla como una experiencia remedial o compensatoria. La intensidad de las experiencias puede describirse tanto por la profundidad de

---

3 Respecto de las EdR se encuentran se han realizado numerosos estudios y hay abundante material producido sobre el tema.

algunos de los cambios requeridos como desde la exigencia de instancias de diseño y ajuste en el nivel institucional mismo, con implicación de diversos actores y creación de funciones específicas. Esta experiencia escolar la llaman “de innovación intensiva”, diferenciándola de la de “innovación extensiva”, en tanto las EdR representan experiencias acotadas pero de alta intensidad que contemplaron modificaciones sustantivas de aspectos duros del régimen académico tradicional. Las experiencias extensivas, por su parte, corresponden a una lógica de baja intensidad en los cambios curriculares y organizativos, y tienen relativa viabilidad para su transferencia y generalización ya que responden a la intención o necesidad de realizar ajustes a escala en el escenario de un sistema educativo jurisdiccional. A esta última, pertenece la tercera política educativa en cuestión.

La experiencia del ECC de Córdoba plantea cambios en el formato escolar tradicional, menos profundos que las EdR. Como su implementación es masiva, sus problematizaciones no giran en torno a las posibilidades de aumentar la fragmentación educativa. Yapur (2012b) estudia el Programa desde las prescripciones establecidas desde el discurso oficial, su materialización en la cotidianidad escolar y las valoraciones de los docentes de dos escuelas de referencia. Éstos sostienen que uno de los impactos positivos de la implementación del ECC es la disminución del fracaso escolar en primer año, aunque afirma que estos se han visto incrementados en segundo año (donde se vuelve al formato tradicional). En este sentido, el cambio curricular en primer año se visualiza como una alternativa que posibilita garantizar el acceso al nivel pero no la permanencia de los estudiantes en el sistema. Se visualiza como una estrategia focalizada que desplaza el problema del abandono y la repitencia al segundo año de la escuela media, sin plantear una solución a la retención escolar.

También señala Yapur (2012 a) que existen ciertas dificultades y/o resistencias respecto de la enseñanza desde una lógica de integración de las disciplinas. Las configuraciones de los espacios (Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación Artística) se presentan bifurcados con lógicas disciplinares y la “integración” se restringe al promedio de notas para la libreta de calificaciones. Frente a la integración de estos espacios, Yapur se pregunta si su intención es favorecer el pensamiento integral, crítico y reflexivo de los alumnos mediante el trabajo pedagógico en torno a temas y problemas, ideas, etc, o si en realidad el cambio curricular se fundamentó en el despliegue de una estrategia simplista, destinada a la reducción de los espacios curriculares, fomentando la transición del nivel primario al nivel medio y disminuyendo los índices de repitencia y deserción en esta etapa. De ser este último el caso, se trata de una estrategia simplista y focalizada que fomenta el acceso al nivel medio de enseñanza, pero no la efectiva permanencia y egreso.

Carranza y Kravetz (2010) analizan la implementación de las políticas de inclusión educativas del gobierno cordobés y, evocando a Justa Ezpeleta, expresan que cuando el cambio es inducido desde el Estado y se propone afectar al conjunto de un nivel lo que se encuentra consistentemente en los actores y las estructuras escolares, es la tendencia a resistirlo. Las autoras indican que existe una tendencia a estudiar lo que en ciertos ámbitos académicos han llamado el *fracaso de las reformas*. Pese a su afirmación, aclaran que no se debe recaer en una renuncia del Estado a la acción, sino en reconocer el carácter procesual de las reformas educativas y, por lo tanto, en la necesidad de diseñar políticas a largo plazo que excedan a los períodos de gestión de los gobiernos. Agregan que las políticas de inclusión que supongan la modificación de aspectos

estructurales son insuficientes si no se acentúa la importancia del lugar de los directores y profesores, el “núcleo duro”, para llevarlas a cabo.

### › *A modo de cierre*

Ante nuestra preocupación última de conocer cómo los diferentes actores institucionales llevan a la acción las políticas educativas y toman decisiones que afectan los modos de transitar la escuela secundaria, vimos la necesidad de recuperar los propósitos e intencionalidades de los textos políticos y también de recuperar experiencias que se vienen desarrollando en nuestro país. Vemos que reconocer que la escuela secundaria es un derecho de nuestros jóvenes y adolescentes supone generar acciones para garantizarlo. Esto implica que esta secundaria cuente con instituciones y programas de enseñanza de calidad y en condiciones necesarias, sea accesible en términos materiales y económicos para todos y posea una flexibilidad capaz de responder a las necesidades de los estudiantes, en sus diferentes contextos sociales y culturales.

Debemos destacar que para ello es imperioso lograr condiciones asentadas en un compromiso político que implique la democratización de la gestión escolar, el fortalecimiento de la formación, la promoción de la investigación, condiciones laborales, esfuerzos financieros y salarios dignos que permitan ensayar nuevos formatos y modos de ser docente. La educación secundaria es un derecho de todos y todas y el estado es responsable de garantizarlo, como así también los docentes y las instituciones en sus prácticas cotidianas. También sabemos que los cambios sociales llevan tiempos que exceden las agendas de gobierno y los resultados no son inmediatos, de allí la necesidad de planificar políticas a mediano y largo plazo.

### › *Referencias bibliográficas*

- CARRANZA, A. y KRAVETZ, S. (2010) *Políticas Públicas y Educación Secundaria*. Políticas Educativas, Porto Alegre, v. 3, n.2, p.40-55, 2010 – ISSN: 1982-3207.  
<http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/22721/13206> Acceso: 12/08/2014
- CHARTIER, R. (1996). *Escribir las prácticas: Foucault, de Certeau, Marin*. Buenos Aires: Manantial.
- CHIROLEU, A. e IAZZETA, O. (2009). “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”. En: MARQUINA, M.; MAZZOLA, C.; SOPRANO, G. (comps.) *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- DUSSEL, I. (2009) Documento conceptual IV: *Desafíos para la universalización de la enseñanza secundaria: aportes para la definición de políticas educativas*. Reunión preparatoria para la sexta reunión de Ministros de Educación. OEA: Washington.
- GIOVINE, R. y SUASNÁBAR, C. (2012) *Los textos legales como analizador de las políticas educativas: consideraciones teórico-metodológicas*. Disponible en:  
<http://www.relepe.org/images/ponencia%203%20giovine%20suasnabar%20enviar.pdf> Acceso: 25/08/2014

- LACLAU, E. y MOUFFE, C. (2004). Más allá de la positividad de lo social: antagonismo y hegemonía. En: *Hegemonía y estrategia socialista. Radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- LLINÁS, P. (2011) Interpretaciones en los bordes de lo escolar: políticas para abordar la (in)conmisible forma de la escuela secundaria. En: Guillermina Tiramonti (dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- LÓPEZ, N. y SOURROUILLE, F. (2010). Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana. Debate 07. Noviembre. SITEAL. Disponible en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal\\_debate07\\_completo.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_debate07_completo.pdf) Acceso: 15/11/2013
- MIRANDA, E. (2011): “Una caja de herramientas para el análisis de las trayectorias de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política”. En Miranda, E y Newton; A. (editores): *(Re)pensar la educación pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. Centro de publicaciones Facultad de Humanidades de la UNC.
- TERIGI, F. (2008) “Lo mismo no es lo común. La escuela común, el curriculum único, el aula estándar y otros esfuerzos por instituir lo común”. En: FRIGERIO, Graciela y DIKER, Gabriela (comps.) *Educación: posiciones acerca de lo común*. Buenos Aires: Del estante editorial.
- YAPUR, J. (2012a) Políticas Educativas para el nivel medio de enseñanza en la provincia de Córdoba. Análisis del Programa “Escuela Centro de Cambio. Hacia una nueva identidad” (2005 –2009). En: // *Jornadas de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas*, Universidad del Litoral. 10 y 11 de mayo de 2012.
- (2012b) *Nuevos formatos escolares y su incidencia en las prácticas pedagógicas. Un estudio de caso*. Cuadernos de Educación. Año X- N°10- 2012.

# *Los Jóvenes como sujetos de derecho en la escuela secundaria: problemas y perspectivas*

Chali, Silvina / Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba - [silvina.chali@gmail.com](mailto:silvina.chali@gmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Jóvenes- Educación- Escuela Secundaria- Derechos*

## **> Resumen**

### *Objeto*

La inclusión de los jóvenes a la escuela secundaria, como destinatarios de un proyecto político y pedagógico de calidad que ofrezca un contexto favorable de aprendizaje.

### *Problema*

Nos interesa indagar sobre el desafío que representa la obligatoriedad de la educación secundaria y los conflictos y malestares entre lo que la norma exige y lo que realmente sucede en el espacio escolar con el ingreso de población históricamente discriminada de una escuela secundaria selectiva y meritocrática.

### *Hipótesis/ Anticipaciones de Sentido*

Consideramos como hipótesis de trabajo que las significaciones que las instituciones y los docentes poseen y construyen respecto de una escuela inclusiva entran en tensión con el modelo de escuela secundaria meritocrática y para pocos.

### *Objetivos*

Reconocer y analizar las significaciones propuestas por las políticas educativas referidas a la obligatoriedad de la educación secundaria.

Indagar los modos en cómo los docentes y las escuelas recrean/reconfiguran y/o transforman sus prácticas y dinámicas institucionales con la obligatoriedad de la educación secundaria.

Identificar continuidades y rupturas en los procesos de apropiación del marco normativo que regula la obligatoriedad de la educación secundaria.

## *Tipos de Diseño/ Metodología*

En esta etapa presentamos el análisis diacrónico de un dispositivo de intervención a partir de documentos, materiales e informes de los equipos técnicos involucrados en su implementación.

En el proyecto marco, nos posicionamos desde el paradigma interpretativo, cuyo supuesto básico es la necesidad de comprensión de las prácticas institucionales y docentes en relación con un contexto socio, histórico y político y desde la perspectiva de los participantes. Para abordar el análisis de las políticas educativas en relación a la obligatoriedad de la escuela secundaria.

## *Avances*

En esta etapa de trabajo recuperamos experiencias significativas desarrolladas en escuelas secundarias públicas de la provincia de Córdoba entre 2010 y 2013 que dan cuenta de los logros y dificultades del proceso de reformulación de las políticas institucionales.

Los problemas/desafíos a los que actualmente nos enfrentamos en nuestro trabajo de investigación

La posibilidad de integrar un equipo técnico ministerial orienta nuestro trabajo en un sentido estratégico y prospectivo en términos de los alcances de las políticas públicas en educación.

Las cuestiones fundamentales que desearía intercambiar con otros/as investigadores/as en formación

El carácter nacional y federal de las políticas que consideramos habilita el enfoque de las particularidades regionales y los contextos en los que éstas se expresan en diversas prácticas; aspecto que nos interesa especialmente profundizar como aporte de estas jornadas de trabajo.

## **> Desarrollo**

*“La palabra juventud, cuya significación parece ofrecerse fácilmente en tanto mera tributaria de la edad y por lo tanto perteneciente al campo del cuerpo, al reino de la naturaleza, nos conduce, sin embargo, a poco que se indague en su capacidad clasificatoria y en los ámbitos del sentido que invoca, a un terreno complejo en el que son frecuentes las ambigüedades y simplificaciones”*

Mario Margulis y Marcelo Urresti “La construcción social de la condición de juventud”

La inquietud que moviliza este escrito es acercarnos al tipo de vínculo que une a los jóvenes a una de las instituciones de mayor perdurabilidad histórica: la escuela. Analizaremos este vínculo a partir del análisis del contenido de los acuerdos que se hacen necesarios para establecer la política educativa que garantice el derecho de la educación secundaria para todos ya que su cumplimiento supone garantizar el acceso, la permanencia

y la terminalidad de los estudiantes pertenecientes a sectores sociales que no fueron sus destinatarios históricos.

La Ley de Educación Nacional (LEN) N°26.206 sancionada en el año 2006, plantea la necesidad de pensar una escuela secundaria obligatoria para todos los jóvenes, que los forme y habilite “para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y la continuación de los estudios.”

Específicamente, el artículo 30 de la LEN propone como objetivo en el inciso “b”:  
*“Formar sujetos responsables, que sean capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos/as en un mundo en permanente cambio.”*

La LEN es una ley garantista que establece que la educación es un derecho, un derecho personal y social; y como tal, supone movilizar los esfuerzos del Estado, de las escuelas, de los estudiantes, de las familias y de la sociedad en el marco de las políticas públicas acordadas. La obligatoriedad genera un mandato ético, tanto en el nivel político como en el pedagógico sustentando la necesidad de formular estrategias para trabajar en simultáneo los desafíos y complejidades que implica la obligatoriedad. Aparece como un mandato que los que ingresan permanezcan y no se vayan y que todos aprendan, recuperando la centralidad del aprendizaje como misión de la escuela y modificando la mirada sobre los jóvenes respecto de que la “escuela contiene”. La escuela tiene que formar, enseñar en términos de ciudadanía.

Estos nuevos sentidos en la educación en Argentina son políticos, y en esta obligatoriedad se reconoce fuertemente la politicidad de la educación, cosa que antes era negada o velada.

El modelo educativo que se está construyendo en este tiempo, implica un compromiso ético y político desde la educación inclusiva con calidad. En este contexto cobra sentido más que nunca la definición de la UNESCO en 2005 sobre calidad educativa: “Una educación es de calidad cuando logra la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento por parte de todas las personas, especialmente de aquellos que están en riesgo de ser marginados, por lo tanto nociones tanto como igualdad de oportunidad, inclusión educativa, respeto por la diversidad, justicia social, relevancia y pertinencia de los aprendizajes, están indisolublemente ligadas al concepto de calidad educativa.” Son políticas y metas que se articulan porque la calidad de la propuesta educativa es complementaria con una idea de educación que sirva para la movilidad social ascendente y que supere las desigualdades de origen.

En el plano de la ejecución de estas políticas se encuentra un sistema educativo que debe atender a un conjunto de problemas y desafíos que son consecuencia, entre otros factores, de tres tendencias de nuestra de nuestra historia política y económica reciente: creciente desigualdad social, que comienza a revertirse en los últimos años, fragmentación del sistema educativo e importante incremento en la escuela secundaria.

Esta nueva institucionalidad en la educación secundaria es consecuencia de acuerdos que definen que debe ocurrir en ella como parte de la propuesta educativa y de la experiencia en que queremos que los jóvenes participen, en el encuentro con los adultos y con los saberes necesarios para el desarrollo de una ciudadanía activa, para la continuidad de los estudios y para la vinculación con el mundo del trabajo. Esto supone que las tareas concertadas y aquellas por acordar supondrán además revisar las representaciones sobre los intereses y preocupaciones de los jóvenes así como sus recorridos vitales marcados

muchas veces por los procesos de exclusión. Este camino a recorrer debe permitir un mayor acercamiento a ellos, en una apertura que permita reconocer las voces y aspiraciones de estas nuevas generaciones. En este proceso de hacer visibles a los jóvenes como sujetos de derecho, el estado y los adultos responsables en el sistema educativo, debemos otorgarles la centralidad que tienen en el proceso de enseñanza y aprendizaje como destinatarios y protagonistas de este hecho.

Como dijimos anteriormente, el derecho no deberá limitarse a ingresar, permanecer y egresar sino a construir una trayectoria escolar relevante en un ambiente de cuidado y confianza en sus posibilidades.

“ (...) la escuela vuelve a asumir funciones claves en la formación de ciudadanos de la “nueva Argentina”, y fundamentalmente retoma centralidad en la transmisión de sentimientos de identidad nacional y en la formación de conocimientos sobre el pasado común, como también en la gestión de la memoria reciente, especialmente de la última dictadura militar (...)

De este modo, se puede comprender que el Estado que tradicionalmente le había conferido a la escuela su legitimidad, ahora necesita de ella para legitimar su propio “regreso a casa” y que hay sobrados motivos para confiar en ella como agente clave de esta “refundación”: *“¿Qué otra institución ha demostrado tanta versatilidad y tanta eficacia para sostener la trama de lo común, así como para mantener viva la esperanza de la inclusión en sociedades crecientemente excluyentes? ¿Qué otros agentes aparecen como tan capaces y tan dispuestos a viabilizar la re- identificación con la nación, la expectativa de reinserción y la proyección de un futuro común en este nuevo contexto? (...)”* (Kriger: 2010: 64 -65)

La obligatoriedad pone en el centro de las preocupaciones las trayectorias escolares. Esto implica profundos cambios al interior de las instituciones y sus propuestas, así como revisar los saberes pedagógicos disponibles y las condiciones de quiénes están en la escuela, para aquellos que deben volver y para los que aún no llegan. También viene a sumar complejidad a este escenario los problemas ligados al carácter selectivo y meritocrático de una escuela secundaria que no fue pensada para todos y todas. Romper con la reproducción de las brechas sociales y educativas, resulta un imperativo para que los jóvenes cuenten con una propuesta educacional igualitaria más allá de sus recorridos previos y de los lugares que habitan.

*“La escuela secundaria surge en el S XIX, como la manera de formar a los jóvenes de la elite republicana en las escuelas nacionales. En su origen no se pensó en una escuela secundaria para todos. Los negros, los pobres, los trabajadores criollos y por supuesto las mujeres no tenían lugar en la escuela. Los discursos higienistas y biologicistas dominaban la educación, proclamando postulados acerca de la “educabilidad” y las posibilidades de aprender de aquellos declarados “incapaces”.*

La intención de allanar los obstáculos que impiden a los alumnos sostener la escolaridad responde a la importancia que se le otorga a la educación por sí misma, y particularmente, por el significado que puede tener para la vida de los jóvenes.

Si bien existe un cierto consenso sobre la inadecuación del modelo tradicional de la escuela secundaria en relación con las características de los nuevos actores incluidos en el nivel medio, el *“fracaso” de los estudiantes (manifestado en su consecuencia más extrema en el abandono escolar) en numerosas ocasiones aún es atribuido a los propios sujetos y a sus*

*condiciones de vida, legitimando así los procesos de selectividad.”* (Di Pietro – Abal Medina: 2013: 68 – 69)

Convertir a la escuela secundaria en un lugar propicio para desarrollar aprendizajes significativos, en un espacio de aperturas para las diferencias, con capacidad de diálogo entre sus propios actores y otros, demandan intervenciones políticas, estratégicas, regulatorias y organizativas que den sustento a un proyecto institucional acorde al desafío de una escuela inclusiva, exigente y de calidad. La revisión de propuestas escolares institucionales en el marco de una propuesta común para el nivel secundario, constituye una apuesta política que pone en el centro de la toma de decisiones los aprendizajes y las trayectorias de los estudiantes. Este punto plantea el desafío de adecuar los niveles de definición e implementación de las estrategias de apoyo a la obligatoriedad en el equilibrio entre la centralidad de las escuelas y la necesidad de acompañamiento a estos procesos en los sentidos democratizadores e inclusivos propuestos.

Las necesarias transformaciones estructurales y pedagógicas que implica la obligatoriedad de la educación secundaria deben tomar en cuenta las condiciones efectivas y cotidianas en que se desenvuelven las instituciones y las representaciones de los adultos sobre los jóvenes que ingresan al nivel; siendo probable que se produzcan conflictos y malestares entre lo que la norma exige y lo que realmente sucede en el espacio escolar. Se ha instalado en el discurso de los adultos “con estos jóvenes no se puede”, “con esta escuela no se puede”. La efectiva inclusión de los jóvenes en la escuela secundaria, supone avanzar en adaptaciones organizativas y pedagógicas que propicien dinámicas institucionales efectivamente inclusoras.

Asumir la variedad y la diversidad de procesos de apropiación de saberes plantea la necesidad de ofrecer a los estudiantes, en el curso de su recorrido por la escuela, propuestas de enseñanza que estén organizadas a partir de diferentes intencionalidades, organicen a los docentes de diferente forma, agrupen de distintos modos a los estudiantes, transcurran en espacios que den lugar a un vínculo pedagógico más potente entre los estudiantes, con los docentes y con el saber, permitan que los estudiantes aprendan a partir de múltiples prácticas de producción y apropiación de conocimientos, planteen diferentes tiempos para enseñar y aprender sumando a los desarrollos anuales clásicos, propuestas curriculares de duración diferente (Talleres, Propuestas multidisciplinares, Jornadas de profundización temática, Propuestas de enseñanza sociocomunitarias, Propuestas de apoyo institucional a las trayectorias escolares) (cfr. Resolución CFE 93/09).

Tradicionalmente el mundo adulto ha generado una visión despectiva y temerosa del universo y la cultura juvenil. Por más que se diga en la actualidad que el modelo adolescente triunfa como norma estética, hay que ser prudente con estas consideraciones. El mundo de los jóvenes ha aparecido en general como algo mal visto, carente de valor, superficial, pasajero, producto de un estadio de inmadurez que tarde o temprano habría de superarse.

Todo lo que aparece como propio del mundo joven, y mucho más aún cuando contradice ciertos valores básicos del mundo de los adultos, se tiñe rápidamente de sospecha, se coloca bajo un cono de sombras y se excluye sistemáticamente de la esfera de lo público, salvo en el caso de la violencia y las crónicas policiales.

Los jóvenes en general aparecen ocupando el lugar de lo peligroso y del riesgo, tanto para los otros como para ellos mismos.” (Urresti: 2000: 58 – 59)

El desafío será pensar en la construcción de una escuela secundaria que no reactive las formas de homogeneización, sino que pueda desarrollar un continente plural, incorporando a jóvenes provenientes de contextos cada vez más heterogéneos y complejos.

“En la escuela que conocimos hasta ahora, nada indicaba que los saberes, los conocimientos, contenidos enseñados hayan sido emancipatorios, ni igualitarios, ni inclusores por sí mismos. Se tratará de pensar en salidas que incluyan diversos diagnósticos, variadas perspectivas y múltiples tensiones.

La escuela media es uno de los niveles de enseñanza que, en los últimos años, ha incorporado sectores tradicionalmente excluidos de este tramo de la escolaridad. Bajo la premisa de que más educación promueve un destino mejor, la voluntad de inclusión dio lugar a una serie de políticas que procuraron ampliar el acceso a grupos sociales que por primera vez arribaron a la escuela secundaria. (Nuñez: 2012)

La LEN, junto a la Ley de Financiamiento Educativo generan las condiciones para fortalecer a mediano plazo el horizonte político en el que se vienen inscribiendo tanto los cambios más estructurales como los de orden pedagógico y cultural al interior de las instituciones.

Pensamos en una escuela secundaria que contribuya a la reconstrucción del entramado social, con un sentido político, histórico y social que aporte a la construcción colectiva de un proyecto de país con justicia social y que sea el espacio de formación para que adolescentes y jóvenes ejerzan su ciudadanía plena en este presente desde su condición de sujetos de derecho.

Cuando convocamos a los jóvenes a la tarea de inventar, crear y hacer; cuando se sienten que verdaderamente son protagonistas de una historia, ponen apasionadamente todos sus potenciales intelectivos y amorosos en realizar la tarea para la cual son convocados.

## › *Bibliografía*

- Di Pietro, Susana – Abal Medina, María de los Dolores (2013) “Cuando se busca la inclusión sin renunciar a la enseñanza: la experiencia de la escuela de reingreso” en “Construir otra escuela secundaria. Aportes desde experiencias pedagógicas populares. Vázquez Silvia (Coord.). Ediciones CTERA. Editorial Stella. La Cruzía. Bs. As. 2013
- Kruger, Miriam Elizabeth (2010) “Jóvenes de escarapela tomar” escolaridad, comprensión histórica y formación política en la Argentina contemporánea. – 1ª ed. – La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social; Observatorio de Jóvenes, Comunicación y Medios.
- Nuñez, Pedro (2012) “La Política en la escuela: sensibilidades juveniles, justicia y derechos” (<http://cursos.caicyt.gov.ar>), Argentina
- Urresti, Marcelo (2000) “Cambios de escenarios sociales, experiencia juvenil urbana y escuela” en “Una escuela para adolescentes. Reflexiones y valoraciones.” Emilio Tenti Fanfani (compilador). UNICEF/LOSADA. Bs. As. 2000.



# *“Programa de Maestros Comunitarios” y “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos” como oportunidad para repensar la Escuela*

Conde, Stefania / FHCE-Universidad de la República (Uruguay) - stef07\_87@hotmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Gramática escolar - Alternativa pedagógica - Inclusión Educativa - Justicia*

## **> Resumen**

El presente artículo se propone analizar dos políticas de inclusión educativa vigentes en Uruguay: el “Programa de Maestros Comunitarios” y el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos”. El objetivo general del mismo es problematizar la gramática de la escolaridad a partir del análisis de las mencionadas políticas, en torno a las categorías “Nueva gramática escolar” y “Alternativas pedagógicas”. En este marco, los objetivos específicos son dos: por un lado, identificar y analizar las rupturas y tensiones que dichas políticas promueven respecto a la gramática escolar; y por otro lado, analizar la construcción de sentido que está presente en su formulación, en tanto políticas de “inclusión educativa”.

Para ello se adopta una metodología de carácter cualitativa, utilizando como técnica de investigación el análisis documental. En este sentido, se revisan y analizan los diferentes documentos oficiales de ambas propuestas recurriendo principalmente a los sitios web de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

Con respecto al marco teórico se trabaja fundamentalmente con las siguientes categorías de análisis: “Gramática escolar”, “Alternativa pedagógica”, “Inclusión educativa” y “Justicia”.

Entre las principales conclusiones podemos destacar que si bien ambas propuestas pueden ser objeto de crítica en función de su carácter focalizado a ciertos sectores de la sociedad marcados por la pobreza, presentándose en el marco de un discurso de “inclusión” que conlleva la separación entre un nosotros y unos otros, aportan elementos que nos aproximan a una educación orientada a la justicia, capaz de articular la diferencia con la igualdad.

En función de la identificación de aquellos aspectos que promueven la alteración a la gramática escolar en lo que respecta a espacios y tiempos pedagógicos así como también en lo referente al rol del educador, se destaca la potencialidad de ambas propuestas de contribuir a la interrogación crítica respecto a la forma escolar, así como su potencialidad de construir posibilidades en torno a una Escuela basada en la justicia. En este sentido, ambas nos colocan ante el desafío de romper con el carácter focalizado, procurando que las tensiones y rupturas que plantean a la gramática de la escolaridad sirvan para repensar la Escuela en términos amplios, más allá del contexto. Sin duda, tanto una como otra constituyen una oportunidad para continuar en el

ejercicio de “Ampliar lo pensable” (Frigerio, 2007), rompiendo así con lo naturalizado e instalando otras formas posibles.

## › *Delimitación del tema*

En el desarrollo del presente artículo se propone analizar las tensiones y rupturas que el “Programa de Maestros Comunitarios” y el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos” plantean a la gramática escolar, así como también la construcción de sentido que está presente en la formulación de los mismos, teniendo en cuenta su inscripción en las denominadas políticas de inclusión educativa.

## › *Objetivos*

### *Objetivo general*

Problematizar la gramática de la escolaridad, a partir del análisis del “Programa de Maestros Comunitarios” y el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos”, en torno a las categorías “Nueva gramática escolar” y “Alternativas pedagógicas”.

### *Objetivos específicos:*

Identificar y analizar las rupturas y tensiones presentes en la formulación del “Programa de Maestros Comunitarios” y el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos” respecto a la gramática escolar.

Analizar la construcción de sentido que está presente en la formulación del “Programa de Maestros Comunitarios” y el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos”, en tanto políticas de “inclusión educativa”.

## › *Marco teórico*

### *Gramática escolar y Alternativa pedagógica*

Siguiendo a Pineau (2001), en la modernidad se produce una homología entre la escolarización y otros procesos educativos; la escuela se vuelve sinónimo de educación y subordina el resto de las prácticas educativas. Al respecto, Vincent, Lahire y Thin (2008), señalan que la socialización escolar se impuso a otros modos de socialización.

Dichos autores procuran abordar la temática de la escuela moderna recuperando la historicidad, esto es, señalan que la escuela constituye una configuración socio-histórica, explicándose su “triumfo” no sólo por causas exógenas sino también endógenas. De este modo, la misma no sólo se explica en tanto respuesta a las necesidades sociales de la época, sino por una serie de elementos que hacen a su organización interna, que fueron ensamblados de una manera particular. Siguiendo a Pineau (2001), entre ellos podemos mencionar: especial definición de la

infancia, formación de un cuerpo de especialistas dotados de tecnologías específicas, constitución del campo pedagógico y su reducción a lo escolar, currículo y prácticas universales y uniformes, descontextualización del contenido académico y creación del contenido escolar, regulación de las tareas dentro de la escuela, uso específico del espacio y el tiempo.

En el marco de este análisis, los autores Vincent, Lahire y Thin (2008), señalan que lo que surgió en la modernidad fue una forma inédita de relación social entre un maestro y un alumno, relación que ellos denominan, pedagógica. La catalogan de inédita en la medida que la misma se automatiza en referencia a otras relaciones sociales, funcionando según reglas impersonales. En este marco, docente y alumno ingresan en los lugares que la estructura les impone, perdiendo toda singularidad.

Dichas reglas irán configurando la gramática de la escolaridad. De acuerdo a Tyack y Cuban (2001), el término alude a las estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor de la instrucción. El término gramática adquiere sentido en tanto, de modo similar a la gramática de la lengua, la de la escuela no necesita ser comprendida conscientemente para operar. Las reglas que conforman la gramática constituyen el marco que modela las condiciones en las que los docentes enseñan y los alumnos aprenden.

Es importante pensar la relación entre la gramática de la escuela y las reformas educativas, en el entendido de que, o bien las reformas modifican algo de la gramática escolar o están condenadas a no institucionalizarse como tales. En el marco de esta relación se plantea: “Los reformistas creen que sus innovaciones cambiarán las escuelas, pero es importante reconocer que las escuelas cambian las reformas” (Tyack y Tobin, en Frigerio, 2000: 27).

En este marco es que adquiere importancia la Alternativa pedagógica, atendiendo a las modificaciones que son capaces de producir los docentes a la gramática escolar. Desde la perspectiva de Puiggrós (1990), se le denomina alternativa a toda experiencia que en alguno de sus términos, ya sea educadores, educandos, ideología pedagógica, objetivos, metodologías o técnicas, modifiquen el modelo educativo dominante. En definitiva, y en términos de la autora, se trata de analizar aquellos eventos que intentan crear otra normalidad contra la normalidad existente.

## › *El discurso educativo moderno y sus desplazamientos*

Como señala Pineau (2001), escuela y modernidad establecieron una relación de producción mutua, siendo aquella fundida en el paisaje moderno, presentándose así desde una condición “natural”. En este contexto, se destaca la función social de la educación en tanto constructor de igualdad a nivel social. Al respecto, la idea de igualdad fue uno de los pilares de la expansión de los sistemas educativos modernos, tornándose sinónimo de homogeneidad. En el caso de Uruguay, basta remitirnos al proyecto vareliano, en el marco del cual la educación se presentó como base de la ciudadanía y pilar de la República, destacándose su papel integrador en tanto vehículo para la construcción de la Nación.

Desde este lugar, al decir de Bordoli (2006), es posible establecer una equivalencia discursiva entre educación pública e integración social. Igualdad y educación se implican una a la otra, configurando así una unidad de sentido. La educación constituía el vehículo privilegiado para el logro de la integración y desarrollo de la sociedad. La escuela era concebida como el espacio físico y simbólico que habilitaría un lugar de encuentro entre los diversos sujetos, siendo posible la inclusión en un “nosotros social”.

En la actualidad, de acuerdo a la autora, los discursos educativos actuales han perdido su carácter universal, ya que frente a la fragmentación social y extrema polarización de las clases y sectores, han puesto énfasis en la educación diferenciada, adaptada a la diversidad. En este

marco, se consagran políticas focalizadas a determinados sectores de la población, previamente estudiados y clasificados. Surge la referencia al contexto en el que se encuentra la institución educativa, siendo este término una referencia a los barrios marcados por la pobreza. La educación como discurso igualitario pierde potencialidad, adquiriendo relevancia el discurso sobre la diferencia. Hay sectores de la población que son diferentes, desiguales a priori. En este sentido, es que podemos señalar -siguiendo a Dussel (2004)- que asistimos a un pasaje “de la igualdad homogeneizante a la heterogeneidad desigualadora”.

Es en el marco de esta trama discursiva que surgen las políticas de inclusión educativa, como forma de dar respuesta a la desigualdad que atraviesan los sectores marcados por la pobreza. De acuerdo a Fernández Aguerre (2010), los programas de inclusión educativa se caracterizan básicamente por cuatro elementos: finalidad, focalización, incentivos y modelo pedagógico-organizacional alternativo.

### › *Estrategia metodológica*

El enfoque metodológico que se adopta para el trabajo de investigación es de carácter cualitativo. El mismo se encuentra asociado a una epistemología interpretativa centrada en el descubrimiento de los significados. La elección de dicha metodología responde a la naturaleza de los objetivos planteados, consistentes en analizar las rupturas y las tensiones que las propuestas educativas mencionadas plantean a la gramática escolar, así como también la construcción de sentido que está presente en la formulación de las mismas.

En el marco de este enfoque metodológico se utiliza como técnica de investigación el relevamiento y análisis documental. Se trabaja a partir de fuentes primarias y secundarias, ya que se analizan los documentos oficiales referentes al programa y plan educativos (correspondientes al período 2005-2014), así como también producciones teóricas de diversos autores que aportan elementos conceptuales para su abordaje.

### › *Análisis*

#### *“Programa de Maestros Comunitarios y el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos” en el marco de las políticas de inclusión educativa*

Realizando un análisis de las programas a partir de los documentos oficiales es que podemos apreciar que tanto PMC como Tránsito Educativo constituyen dos propuestas de inclusión educativa, siguiendo los elementos analizados por Fernández Aguerre (2010).

En primer lugar, por sus objetivos, ya que ambas propuestas se dirigen a fortalecer la integración a la institución educativa, generando las condiciones para que los estudiantes permanezcan y puedan completar sus trayectorias educativas.

En segundo lugar, por la focalización, teniendo en cuenta que ambas se presentan como políticas dirigidas a determinados sectores de la población. Con respecto al PMC, de acuerdo a lo que se establece en el Modelo de intervención del programa, “Niños y niñas, con bajo rendimiento escolar que concurren a escuelas insertas en contextos socioculturales desfavorables, reciben apoyo pedagógico específico por parte de maestros comunitarios” (Modelo de intervención PMC, Infamilia). En el caso de Tránsito Educativo, también se explicita su carácter focalizado, reconociendo la desigualdad como punto de partida que torna necesaria la inclusión. Al respecto, se

expresa que el objetivo del Plan es abordar los riesgos de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo formal en su pasaje de la Educación Primaria a la Educación Media Básica, los cuales se agudizan en condiciones de vulnerabilidad social.

En tercer lugar, siguiendo con el planteo de Fernández Aguerre, son políticas de inclusión por su estructura de incentivos, en ambos casos vinculada al modelo pedagógico que se pretende implementar, en el marco del cual podemos incluir a modo de ejemplo la configuración de nuevos espacios pedagógicos.

En cuarto y último lugar, porque ambas propuestas promueven un modelo pedagógico alternativo a los centros tradicionales, ya que se pretende modificar algunos elementos que hacen a la gramática escolar. Desde este lugar el PMC se presenta desde su formulación como “otra forma de hacer escuela”, mientras que la propuesta programática de Tránsito Educativo expresa que la misma debería contribuir a “repensar los formatos escolares existentes y promover nuevos formatos” (ANEP, 2011).

A continuación nos centramos en tres aspectos en el marco de los cuales ambas propuestas promueven alteraciones a la gramática:

#### *Respecto a la configuración de nuevos espacios pedagógicos*

Ambas propuestas proponen trascender los muros de la escuela, trabajando no solo con el estudiante sino también con la familia y la comunidad en clave educativa. En el marco del PMC, se destaca particularmente en el marco de su línea “Alfabetización en hogares”, la consideración del hogar como espacio educativo, partiendo del supuesto de que la presencia de lo escolar en el hogar constituye una de las condiciones de mejora en la trayectoria educativa de los niños. Al tiempo que la escuela inicia un movimiento de salida, con el objetivo de trabajar en el hogar del niño, también promueve dentro de ella distintos espacios para el trabajo con las familias, procurando que las mismas aporten sus saberes en el ámbito escolar.

Por su parte, debemos agregar también los espacios de Integración Educativa y Aceleración Escolar, desarrollados al interior de la institución educativa. El primero de ellos se orienta a niños que presentan dificultades en la integración a los grupos, generándose un dispositivo metodológico “... de trabajo grupal, colaborativo y participativo, donde se desarrollan contenidos específicos a través de actividades lúdicas, expresivas e inclusivas articuladas entre sí” (ANEP, 2012). El segundo, por su parte, se dirige a niños con extraedad; se propone que el Maestro Comunitario trabaje con ellos en la propia escuela brindando un acompañamiento personalizado, ya que se busca atender la singularidad de los procesos pedagógicos.

Por último, también debemos considerar, a partir de la quinta línea de actuación del programa del año 2013, el espacio de transiciones educativas con el fin de trabajar en el pasaje de Educación Primaria a Educación Media Básica, espacio compartido con el Plan de Tránsito Educativo.

En el caso del mencionado Plan se destaca el trabajo en el intersticio (Fase 2 desarrollada en verano), en el que se menciona que se trata de desarrollar “acciones de refuerzo didáctico y socio-recreativas” (ANEP, 2011), con énfasis en la dimensión pedagógica-comunitaria. Al respecto, como parte de los espacios pedagógicos, se menciona la configuración de “espacios para afianzar contenidos curriculares no consolidados”, así como también la realización de campamentos educativos. Por su parte, se procura desarrollar espacios con el fin de que los Docentes Comunitarios puedan “... acercarse y acercar a las familias para convertirlas en actor principal, “aliado pedagógico”, que contribuya a la continuidad del proceso educativo de los adolescentes” (ANEP, 2011).

#### *En cuanto a la configuración de nuevos tiempos pedagógicos*

A la vez que se habilitan nuevos espacios también se configuran nuevos tiempos pedagógicos. Al respecto, encontramos en ambas políticas de inclusión una extensión y flexibilización de los mismos. Lo educativo no es aquello que acontece solo dentro de las paredes del salón escolar ni de los muros de la institución educativa; tampoco aquello que tiene lugar en una época específica del año.

En el caso del PMC, una de sus líneas de actuación que interpela particularmente el tiempo pedagógico es la de “Aceleración Escolar”, ya que se trata de que el alumno que ha repetido, a partir del trabajo con el Maestro Comunitario, pueda transitar por dos grados en el curso de un año, facilitando el acercamiento con sus pares de edad.

En cuanto al *rol del educador*

Ambas propuestas educativas configuran nuevos roles. En el caso del PMC se crea el rol de Maestro Comunitario, mientras que en Tránsito Educativo el de Docente Comunitario que interviene en el marco de un “Equipo permanente”. Dichos roles suponen desde su formulación tensiones a la gramática escolar en la medida que los desafían a intervenir en nuevos espacios y tiempos pedagógicos.

Un aspecto importante es que el Maestro Comunitario se centra en lo pedagógico, no desvirtuando la función principal de la escuela, cuya especificidad está en la transmisión del patrimonio cultural. Este énfasis en lo pedagógico se visualiza claramente en la formulación de todas sus líneas de actuación.

Por su parte, en el caso del docente comunitario de Tránsito Educativo, si bien hemos mencionado algunas de sus acciones en el marco de espacios pedagógicos, se aprecia en la formulación de la propuesta un fuerte énfasis en la función social. Al respecto, aunque el fin último es la inclusión educativa, el equipo permanente debe asumir acciones de carácter social, señalándose en los documentos oficiales que uno de los propósitos fundamentales es que los docentes comunitarios participen en las redes locales con el fin de “... construir una malla de protección social que garantice el derecho a la Educación de todos los adolescentes” (ANEP, 2011).

No obstante, cabe destacar que pese a sus diferencias, en ambas propuestas se explicita la necesidad de salvaguardar la función específica de la Escuela.

## › ***Críticas a la inclusión. Posibilidad de construir Alternativa pedagógica desde una orientación de Justicia***

A partir del análisis realizado, podemos ver que si bien estas propuestas promueven la modificación de algunos elementos de la gramática escolar, no podemos desconocer el discurso en el cual se inscriben y se significan. Este aspecto no es menor al pensar en la educación, considerando que el discurso construye sentidos e impacta en la subjetividad de los actores; no es menor si no olvidamos que la educación es un asunto político en tanto supone tomar posición.

Al respecto, creemos que el concepto de inclusión no resulta conveniente al momento de pensar la educación, en tanto el mismo marca una línea divisoria renunciando así a la idea de un lugar común. En este sentido, cabe destacar, retomando a Mancebo y Goyeneche, que el uso del término “exclusión social” comporta ciertos riesgos, tales como: la aceptación del orden excluyente, el desconocimiento del protagonismo de los actores para cambiar dicho orden, la adopción de una definición de la exclusión como un estado y no como un proceso.

No obstante, si bien en el PMC opera una especie de “discriminación positiva”, hay una intención manifiesta en la formulación de esta propuesta de salir de la focalización, apostando a la universalización. Creemos que este es un aspecto fundamental, en tanto el gran desafío es abandonar el tratamiento diferencial de las poblaciones, habilitando nuevas formas de hacer escuela que no queden atrapadas en el contexto. En el caso de Tránsito Educativo también apreciamos una intención de salir de la focalización en tanto se explicita que el mismo constituye un aporte a los efectos de repensar el formato escolar existente.

Más allá de este aspecto, si bien el PMC y Tránsito Educativo se presentan como políticas de inclusión con los riesgos que ello comporta, siendo políticas focalizadas, apreciamos en las mismas algunos aspectos que permiten alejarnos de esta visión, aproximándonos a una educación justa e igualitaria. Justicia que supone articulación entre la igualdad y la diferencia, de modo que no se renuncia a la escuela como lugar común, como espacio que habilita el encuentro entre los sujetos a fin de garantizar la transmisión del patrimonio cultural. A continuación presentamos aquellos aspectos del PMC que creemos que están vinculados a principios orientadores de una educación basada en la justicia:

Vinculación de la escuela con aquello que le es propio, la transmisión de conocimientos que una sociedad considera como valiosos, o en otros términos, la enseñanza.

Docentes como profesionales de la educación, esto es, defensa del lugar que le corresponde a los docentes como responsables de la transmisión de aquellos conocimientos que una sociedad designa como valiosos de ser distribuidos a las nuevas generaciones.

Configuración de nuevos espacios pedagógicos. Desarrollo de actividades en espacios que trascienden los límites materiales de la escuela, reconstruyendo como educativos otros espacios que van más allá de los muros de la escuela.

Flexibilización y extensión del tiempo pedagógico, en relación con los nuevos espacios pedagógicos que se promueven.

Concepción del sujeto de la educación como sujeto de posibilidad. A la vez que se trata de concebir al sujeto de educación desde la posibilidad y no desde la “carencia”, ambas políticas educativas también consideran a la familia desde la posibilidad.

### › *A modo de conclusión: ¿Nueva gramática escolar? o ¿Alternativas pedagógicas?*

Al comienzo de este trabajo señalábamos que ambas propuestas de inclusión educativa constituyen una oportunidad para “ampliar lo pensable”, rompiendo así con lo naturalizado e instalando nuevas posibilidades de pensar la forma escolar. En este ejercicio, proponíamos como dos categorías a problematizar: “Nueva gramática escolar” y “Alternativas pedagógicas”.

En el caso de la primera categoría planteada, el abordaje a partir del análisis realizado, implica necesariamente pensar en torno al significado de “gramática escolar”, cuyas principales características han sido expuestas anteriormente. Al respecto, consideramos que dicha categoría es importante para analizar la construcción material y simbólica de la Escuela, y desde este lugar, tal como lo realizan los autores, pensar las diferentes reformas educativas. No obstante, no creemos que la misma sea la conveniente para referir a la posible configuración de una “nueva gramática de lo escolar”, ya que concebir una nueva gramática en términos de resultado encierra la pretensión de representar un discurso totalizante, dando lugar a una nueva forma escolar hegemónica, que

terminaría reproduciendo una lógica homogeneizante. En este sentido, desde un marco que visualice no sólo a la educación sino a la sociedad como un imposible -como señala Laclau (1983) desde su enfoque postestructuralista-, podemos imaginar un futuro que, en el contexto de la incertidumbre en el que nos hallamos inmersos, nos habilite a pensar la construcción de sociedades basadas en la justicia en términos de proyecto para tensar en determinada direccionalidad las diferentes propuestas educativas.

Ahora bien, sí podría pensarse en la nueva gramática en términos de proceso, como una construcción permanente, que no logra constituirse en forma plena. En este proceso es posible pensar en diferentes intentos de Alternativas pedagógicas, que no puede desconocer la orientación política. Consideramos que esta opción política debe ser la justicia, capaz de articular la igualdad con la diferencia.

En este sentido, ambas propuestas nos colocan ante el desafío de romper con el carácter focalizado, procurando que las tensiones y rupturas que plantean a la gramática de la escolaridad sirvan para repensar la Escuela en términos amplios, más allá del contexto. Esto es fundamental si creemos que el problema no está en los sujetos que se encuentran en situación de pobreza, siendo esta producto de la trama de relaciones que se entretienen en nuestra sociedad, sino en el modelo educativo hegemónico que termina expulsando a aquellos a los que luego se dirige con políticas focalizadas.

En este marco, señalamos la necesidad de reivindicar la Escuela como espacio de construcción de lo común. Este es un aspecto central para que la Alternativa pedagógica sea posible, pues la misma sólo se concibe en el marco de la gramática escolar, habiendo entre ambas una relación de necesidad.

## › *Referencias bibliográficas*

- ANEP, CEIP, INFAMILIA, MIDES (2011). *Programa de Maestros Comunitarios*. Accedido el 7 de setiembre de 2014 desde: [http://www.cep.edu.uy/documentos/2012/pmc/Resumen\\_Ejecutivo\\_Resultados\\_PMC\\_2011CON\\_EDUCACION\\_FISICA.pdf](http://www.cep.edu.uy/documentos/2012/pmc/Resumen_Ejecutivo_Resultados_PMC_2011CON_EDUCACION_FISICA.pdf)
- ANEP (2011). *Tránsito Educativo. ¿Qué es Tránsito Educativo?* Accedido el 6 de agosto de 2014 desde: [http://www.anep.edu.uy/transito/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=2](http://www.anep.edu.uy/transito/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=2)
- Baquero, R.; Diker, G. y Frigerio, G. (2007). *Las formas de lo escolar*. Ed. Del Estante: Buenos Aires.
- Bordoli, E. (2006). *El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo*. Accedido el 5 de agosto de 2014 desde: [http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso\\_dir\\_07/materiales/olvido.pdf](http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso_dir_07/materiales/olvido.pdf)
- Dussel, I. (2004). *La escuela y la diversidad: un debate necesario*. Accedido el 7 de setiembre de 2014 desde: [http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso\\_dir\\_07/materiales/escuela\\_uno.pdf](http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso_dir_07/materiales/escuela_uno.pdf)
- Fernández Aguerre, T. (2010). *El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)*. Accedido el 2 de setiembre de 2014 desde: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/tabar%C3%A9%20fern%C3%A1ndez%20aguerre.pdf>
- Frigerio, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* UNESCO: Chile.

- INFAMILIA, CEIP (2010). *Programa de Maestros Comunitarios: acciones y estrategias*. Accedido el 10 de julio de 2014 desde: [http://www.cep.edu.uy/archivos/MaestrosComunitarios/PMC\\_Acciones\\_y\\_estrategias\\_2010.pdf](http://www.cep.edu.uy/archivos/MaestrosComunitarios/PMC_Acciones_y_estrategias_2010.pdf)
- Laclau, E. (1983). *La imposibilidad de la sociedad*. Accedido el 7 de setiembre de 2014 desde: <http://es.scribd.com/doc/81734123/1983-La-Imposibilidad-de-La-Sociedad-Laclau>
- Martinis, P. (comp.) (2007). *La escuela más allá del contexto*. Montevideo: Psicolibros.
- Pineau, P.; Dussel, I. y Caruso, M. (2001). *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*. Ed. Paidós: Buenos Aires.
- Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Ed. Galerna: Buenos Aires.
- Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vincent, G.; Lahire, B. y Thin, D. (2008). *Sobre la historia y la teoría de la forma escolar*.

# *La incidencia de las políticas de fomento de la investigación educativa en las prácticas de investigación de las instituciones formadoras de docentes de nivel superior no universitario: el caso del Instituto de Formación Docente de Bariloche, 2013-2014*

*Copolechio Morand, Marina / UNQui - marucopo@gmail.com*

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

*Palabras claves: políticas del nivel superior no universitario – investigación educativa - instituciones formadoras de docentes - condiciones para investigar en educación.*

## **> Resumen**

Históricamente, la investigación educativa fue concebida como práctica propia del nivel superior universitario. Sin embargo, a partir de los años noventa en Argentina el Estado Nacional comenzó a promulgar políticas que buscaron incorporarla como una práctica que las instituciones formadoras de docentes (en adelante, IFD) podían y debían realizar. A partir de las mismas comenzaron a ampliarse los márgenes tradicionales del campo de la investigación educativa incluyendo a nuevas instituciones y reconociendo a sus agentes como posibles productores de conocimiento en el campo educativo.

El caso de Río Negro adquiere una relevancia particular dado que la investigación fue incorporada como una práctica propia de los IFD a partir de la sanción de la Ley 2288/88, es decir, antes de que lo hicieran las políticas nacionales. Esto resulta en que algunos de los institutos rionegrinos cuentan con una trayectoria más extensa en relación a la investigación educativa que otros institutos del país pertenecientes a este nivel educativo.

Sin embargo, aún hoy en los IFD del país y particularmente en los de Río Negro la investigación no es una práctica consolidada y menos aún masiva dado que en general las actividades vinculadas a la formación docente inicial y continua resultan prioritarias en el trabajo de los profesores. Esto hace que la investigación educativa ocupe un lugar relegado respecto de las prácticas de enseñanza y que los docentes que deciden investigar lo hagan en condiciones que generalmente no son las más adecuadas para hacerlo.

Por estos motivos, resulta interesante indagar acerca de las formas en que estas instituciones y sus agentes se apropian de las políticas públicas que procuran instalar y afianzar a

la investigación educativa. Para ello el análisis de las condiciones reales en las cuales se desarrollamos permite identificar las problemáticas aún no resueltas para investigar y por lo tanto, dar cuenta de algunos desafíos para las políticas educativas que buscan fomentar y consolidar las prácticas de investigación educativa en los IFD.

Es precisamente en este sentido que en este escrito retomo algunos aportes producidos a partir de la investigación que estoy llevando adelante para mi tesis de maestría la cual analiza el campo de la investigación educativa desde la perspectiva de las docentes investigadoras de estas instituciones de la ciudad de Bariloche. Concretamente y a los fines de esta ponencia focalizo en el análisis de las condiciones ideales para investigar que las profesoras entrevistadas fueron identificando a partir de sus experiencias de investigación. Parto de las condiciones ideales porque en las entrevistas las mismas se vinculan directamente con las condiciones reales que enmarcan sus prácticas. De esta forma en los discursos de los docentes investigadores lo ideal y lo real se entrelaza y nos permite identificar problemáticas y desafíos para investigar en los IFD que podrían considerarse en el diseño de políticas destinadas a promover el desarrollo de estas prácticas en un futuro cercano.

## › *Introducción*

Históricamente, la investigación educativa (IE) fue concebida como una práctica exclusiva del nivel superior universitario. En Argentina, a partir de los años noventa, el Estado Nacional comienza a promulgar políticas tendientes a incorporar a la IE como una práctica que las instituciones formadoras de docentes de nivel superior no universitario (en adelante, IFD) podían y debían realizar. A partir de ese momento comienzan a ampliarse los márgenes tradicionales del campo de la IE incluyendo a nuevas instituciones y reconociendo a sus agentes como posibles productores de conocimiento en el campo educativo.

El caso de la provincia Río Negro adquiere una relevancia particular dado que la investigación fue incorporada como una práctica propia de los IFD a partir de la sanción de la Ley N° 2288/88, es decir, antes de que lo hicieran las políticas nacionales. Por lo tanto, esta provincia fue pionera en la formulación de políticas educativas que ampliaron las prácticas tradicionales de los institutos incorporando a las prácticas de enseñanza las de investigación, capacitación y extensión. Esto resulta en que algunos de los institutos rionegrinos cuentan con una trayectoria más extensa en relación a la IE que otros institutos del país pertenecientes a este nivel educativo. Sin embargo, aún hoy en los IFD del país y particularmente en los de Río Negro la investigación no es una práctica consolidada y menos aún masiva. En parte esto se debe a que las actividades vinculadas a la formación docente inicial resultan prioritarias en el trabajo de los profesores. Esto hace que la IE ocupe un lugar relegado respecto de las prácticas de enseñanza y que los docentes que deciden investigar lo hagan en condiciones que generalmente no son las más adecuadas para hacerlo.

Por estos motivos, resulta interesante indagar acerca de las formas en que estas instituciones y sus agentes se apropian de las políticas públicas que procuran instalar y afianzar a la IE. Para ello el análisis de las condiciones reales en las cuales se desarrolla constituye uno de los caminos que nos permite identificar las problemáticas aún no resueltas para investigar. Y a partir

de ello identificar algunos desafíos para las políticas educativas que buscan fomentar y consolidar las prácticas de IE en los IFD.

En esta ponencia retomo algunos aportes producidos a partir de la investigación que estoy llevando adelante para mi tesis de maestría. Esta analiza el campo de la investigación IE desde la perspectiva de las docentes investigadoras de estas instituciones de la ciudad de Bariloche. Específicamente aquí focalizo en el análisis de las condiciones ideales para investigar que las profesoras entrevistadas fueron identificando a partir de sus experiencias de investigación. En los discursos de las docentes investigadoras lo ideal y lo real se entrelazan y nos permiten identificar problemáticas y desafíos para investigar en los IFD que podrían considerarse en el diseño de políticas destinadas a promover el desarrollo de estas prácticas en un futuro cercano.

La organización de este escrito inicia con una breve descripción acerca del abordaje teórico y metodológico de mi tesis de maestría. Luego se analiza el panorama de las políticas nacionales y provinciales que desde los años noventa buscan incorporar la práctica de la IE en el marco de los IFD. Esta reconstrucción nos permite a su vez, dar cuenta de la particularidad en relación a la IE de los institutos de Río Negro respecto de los del resto del país. Posteriormente se abordan las condiciones materiales y políticas que las profesoras del IFD Bariloche identificaron en las entrevistas como necesarias para investigar. En este apartado se señalan aquellas condiciones que se presentan como garantizadas o ausentes en el marco de este instituto en particular. Por último, se realizan algunos comentarios finales en relación a las formas de apropiación de las políticas educativas por parte de los agentes de estas instituciones y a las condiciones que aún son necesarias apuntalar para lograr un mayor desarrollo de las prácticas de la investigación educativa en estos contextos institucionales.

### › *Abordaje teórico y metodológico de la investigación*

En mi tesis considero a la IE como un campo conformado por múltiples instituciones y actores que luchan entre sí por los beneficios que ese campo produce (Bourdieu & Wacquant, 2008). Por razones de espacio no profundizaré aquí en la teoría de los campos aunque sí es importante destacar que esta permite comprender que la conformación del campo de la IE en Bariloche es producto de relaciones históricas entre agentes e instituciones que posiciona a algunos en el lugar de dominantes y a otros en el lugar de dominados. Así mismo advertimos que la incorporación de nuevos agentes e instituciones a partir de los años noventa produjo la modificación de la estructura del campo y generó tensiones en las relaciones de poder existentes.

Estos lineamientos teóricos se articulan con aportes de autores que evidencian la multiplicidad de significado acerca de la definición de la IE y de los agentes implicados (Imbernón, 2007; Restrepo Gómez, 2002) como así también respecto de las formas de concebir al docente como posible investigador (Enríquez, 2007, Enríquez & Romero, s/d, Fernández Rincón, 1993 y Morán Oviedo, 1993).

Por otra parte, el abordaje metodológico utilizado es cualitativo y los datos fueron construidos a partir de entrevistas en profundidad a dieciocho docentes investigadoras del IFD Bariloche, del análisis de diversos documentos vinculados al tema y de la observación de las reuniones institucionales destinadas a la IE realizadas entre febrero de 2013 y junio de 2014.

A continuación abordaremos la forma en que se ha intentado incorporar la investigación educativa como práctica propia de los IFD en Argentina a partir del análisis de las políticas educativas estatales de alcance nacional y provincial.

› *La incorporación de la IE en los IFD: análisis de las políticas estatales nacionales y jurisdiccionales de las últimas dos décadas*

Históricamente, los IFD en nuestro país concentraron sus prácticas en la formación docente inicial. Recién a partir de la década del noventa comenzaron a promulgarse políticas educativas con la finalidad de ampliar y diversificar las funciones tradicionalmente asignadas a los institutos e incorporar no sólo a la IE sino también a la capacitación y a la extensión. Hasta ese momento los IFD que investigaban constituían una excepción y la IE era patrimonio exclusivo de las universidades (Serra, 2011:102).

En este contexto, el IFD Bariloche y los demás institutos de la provincia de Río Negro constituyen casos particulares dado que si bien se vieron atravesados en gran medida por las normativas nacionales, poseen una historia distintiva en relación a la ampliación de funciones y específicamente en relación a la incorporación de la IE que incluso antecedió a las políticas nacionales de los años noventa.

Al analizar las características de las normativas nacionales relacionadas al tema de este escrito se evidencian diferencias entre aquellas promulgadas durante los noventa las promulgadas a partir del año 2000.

Entre las principales políticas públicas de los años noventa se encuentran el Programa de Transformación de la Formación Docente (1991-1995), la Ley Federal de Educación N° 24.195/93, la Ley de Educación Superior N° 24.521/95, la Resolución N° 36/94 del Consejo Federal de Educación (CFE), la Resolución N° 52/96 (CFE), la Resolución N° 63/97 (CFE) y la Resolución N° 116/99. Una nota distintiva de estas normativas y resoluciones es que hicieron recaer la responsabilidad de incorporar las nuevas funciones (entre ellas la IE) directamente en cada una de las instituciones al tiempo que el Estado se desentendió de esa tarea (Op. Cit.:9). De hecho, la ampliación de funciones fue pensada como un requisito homogéneo que debían cumplir todos los IFD independientemente de sus condiciones particulares<sup>1</sup>.

Al iniciarse la década del dos mil se evidencia en las políticas educativas estatales un viraje en la concepción respecto de la formación docente que comenzó a pensarse como un sistema que debía tener cierta unidad a nivel nacional sin que esto suponga desconocer particularidades. En

---

1 Distintas investigaciones coinciden en señalar que los resultados de estas políticas difirieron significativamente entre los institutos y las jurisdicciones. Específicamente en lo que concierne a la investigación educativa, el informe de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación del año 2005 estableció que sólo el 21% de las instituciones formadoras de docentes del país en el año 2003 realizaban actividades de investigación, lo cual da cuenta de las dificultades reales para incorporar esta práctica en los institutos.

relación a la ampliación de las funciones de los institutos se reconoció la necesidad de que las mismas fueran acompañadas desde el Estado Nacional con la generación de condiciones concretas e incorporadas gradualmente en función de las características, necesidades y posibilidades particulares de cada institución. Con estos objetivos se promulgaron las siguientes normativas:

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 en su capítulo II destinado a la Formación Docente estableció que: “tiene como funciones, entre otras, la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa”. En el artículo subsiguiente planteó como objetivo de la política nacional de formación docente, entre otros, el de “incentivar la investigación”, siendo esto asumido como parte de la política nacional de formación docente y ya no como una obligación de cada uno de los institutos<sup>2</sup>.

La Resolución N° 27/07 aprobó el Primer Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010 que definió tres áreas prioritarias de acción: desarrollo institucional, desarrollo profesional y desarrollo curricular y formación continua. Dentro de la última se incluyó a la IE y se propuso como estrategia fortalecer el desarrollo de investigaciones pedagógicas, la sistematización y la publicación de experiencias innovadoras.

La Resolución N°30/07 enumeró diez funciones como propias del sistema de formación docente entre las que se encuentra “la investigación de temáticas vinculadas a la enseñanza, el trabajo docente y la formación docente”. En esta normativa se ampliaron notablemente las funciones de los IFD al tiempo que se afirmaba que las mismas no agotaban las posibilidades de cada uno de los institutos y que tampoco suponía que una institución debía asumirlas en su totalidad ya que estaban planteadas como funciones propias del sistema formador en su conjunto.

La Resolución N° 140/11 aprobó los lineamientos federales para el planeamiento y la organización institucional del sistema formador y estableció que cada jurisdicción garantizaría la cobertura gradual de las distintas funciones del sistema formador. Así mismo se señaló que estas funciones podían ser realizadas de forma permanente o a término y que las jurisdicciones deberían incluir en sus presupuestos anuales recursos destinados a cargos y horas para que las mismas puedan efectivizarse.

El Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015 actualmente en vigencia y aprobado mediante Resolución N° 167/12 aún cuenta entre sus líneas de trabajo con “el fortalecimiento de la formación continua y de la investigación”.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo una de las formas de acompañar estos objetivos se materializó en la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo responsable de “impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación” entre otras tareas.

La Resolución N° 188/12 que definió el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente retomó las políticas de la normativa anterior detallando para la investigación los logros esperados, las incumbencias y responsabilidades nacionales y jurisdiccionales.

La Resolución N° 201/13 aprobó el Programa Nacional de Formación Permanente 2013-2016 destinado a todos los docentes de los niveles obligatorios del sistema educativo y del nivel de educación superior. Específicamente en lo que refiere al nivel de educación superior uno núcleos temáticos a abordar es IE cuyos destinatarios son los supervisores, equipos directivos y docentes.

En este sentido, en las últimas normativas nacionales destinadas a los IFD de nivel superior no universitario continuó incorporándose como un eje de trabajo la IE y se reconoció la necesidad de su incorporación gradual, en función de las posibilidades del contexto específico y de acompañamiento en la generación de condiciones necesarias para investigar.

Algunos estudios actuales aportan datos interesantes respecto del estado de la IE en los IFD: en 2007 el 31% de los IFD del país admitieron realizar investigación; en 2007 sólo el 18,8% de estas instituciones contaban con un jefe o coordinador de departamento de investigación/extensión, mientras que para el año 2009 esta cifra ascendió a 54%; en año el 2007 las horas frente a alumnos que destinaban los profesores de los IFD representaban más del 88%, seguidas de las horas de capacitación que constituían casi un 5%, luego las horas de investigación que alcanzaban poco más del 2% y por último, las de extensión que representaban un 1,5%; en el 2007 el 25% de los IFD del país destinaban para investigación entre 1 y 7 horas semanales, el 25% destinaba entre 8 y 12 horas, el 25% entre 13 y 28 horas y otro 25% más de 29 horas por semana (Ministerio de Educación, 2005; Serra, 2011).

El panorama nacional que se presenta a partir de estos datos nos permite afirmar que la incorporación de la IE dentro de los IFD del país se estuvo realizando de forma gradual en los últimos tiempos. Sin embargo, resulta evidente que esta práctica ocupa un lugar relegado respecto de otras funciones como las de enseñanza o capacitación, lo cual nos alerta acerca de las posibilidades reales de consolidarla. Además se evidencia la heterogeneidad existente entre las distintas jurisdicciones y la forma en que las políticas provinciales influyen positiva o negativamente en el desarrollo y consolidación de las nuevas funciones, de ahí la importancia de complementar estos estudios nacionales con investigaciones que focalicen en contextos particulares.

En relación a esto cabe destacar que, comparado con los demás institutos del país, los de la provincia de Río Negro poseen características particulares principalmente por dos razones. En primer lugar porque son institutos que desde su creación -1976 en el caso del IFD Bariloche- pertenecen a la jurisdicción, de modo que no se vieron afectados por la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de la República Argentina N°24.029/91. En segundo lugar, por la existencia desde el año 1988 de la Ley N° 2288 que estableció el marco normativo por el cual se regirían los IFD de la jurisdicción. La combinación de ambos factores permite observar la larga trayectoria que la provincia tiene a nivel de regulación de las prácticas de los institutos.

A continuación analizaremos las condiciones que las docentes investigadoras del IFD Bariloche identificaron en las entrevistas como necesarias para investigar dado que las mismas nos permiten evidenciar las formas en que las instituciones y sus agentes se apropian de las políticas

públicas que procuran instalar y afianzar a la investigación educativa. Así mismo, este análisis permite vislumbrar aquellas condiciones que aún no se encuentran garantizadas en los IFD y que podrían considerarse en el planeamiento de políticas estatales que busquen afianzar la práctica de investigación en estas instituciones de nivel superior o universitario.

### › *Las condiciones necesarias para investigar en los IFD desde la perspectiva de las docentes investigadoras del IFD Bariloche*

El análisis de las condiciones que rodean a la investigación educativa constituye un abordaje que nos permite dar cuenta de la forma en que las entrevistadas desarrollan esta práctica en el IFD Bariloche. Así mismo permite evidenciar aquellos aspectos que aún hoy no se encuentran garantizados y que por lo tanto podrían incluirse en las políticas educativas destinadas a afianzar esta práctica en los institutos.

A lo largo de las entrevistas la necesidad de contar con condiciones materiales y políticas para investigar en educación apareció recurrentemente<sup>3</sup>. Entre las condiciones materiales las entrevistadas identificaron el tiempo, las horas pagas para investigar, los espacios y los recursos económicos para los gastos que demanda la investigación.

En relación al tiempo, si bien los profesores de este instituto tienen la posibilidad de destinar entre tres y cinco horas de su carga horaria a investigar advierten la necesidad de destinar mayor tiempo del actualmente estipulado para esta práctica. Ligado a ello resaltan la necesidad de contar con cargos docentes con mayor carga horaria para que los profesores tengan la posibilidad efectiva de destinar horas para investigar.

Un dato interesante es que la falta de tiempo constituye para las entrevistadas un factor ligado a las condiciones del trabajo docente en el IFD el cual es caracterizado como *un laburo esquizofrénico y fragmentado o un picoteo* (Marcela, Rosario). Este modo de trabajo lleva a los profesores a involucrarse en múltiples espacios que trascienden a los de enseñanza, capacitación, investigación y extensión y que son tareas que insumen gran parte del tiempo que según las entrevistadas podría ser destinado a la investigación.

En algunos casos, se hace presente la necesidad de que el tiempo de la formación y el tiempo de la investigación no sean simultáneos, por lo cual si un docente estuviera investigando sería deseable que no estuviera dando clases en ese mismo momento (Indira). En otros casos la no simultaneidad es criticada puesto que la práctica de la investigación no es considerada en el mismo nivel de jerarquía laboral que la docente. Mara sostiene que: *“tampoco me parece que sea una cuestión de decir: ‘bueno, o se trabaja o se investiga’. Me parece que no es esa la disyuntiva que hay que plantear”*. En este fragmento Mara vincula la enseñanza al trabajo y excluye a la investigación

---

<sup>3</sup> Además de estas condiciones las entrevistadas identifican la necesidad de contar con formación en metodología de la investigación para llevar adelante una investigación y con el acompañamiento de asesores externos con mayor experticia en el campo de la investigación.

como parte del mismo, aspecto que da cuenta de la forma en que en algunos casos es concebida la IE en estas instituciones<sup>4</sup>.

En las entrevistas se advierte que las entrevistadas resuelven esta problemática invirtiendo tiempo personal, familiar o de descanso. Esto naturaliza la idea de que en educación investigar supone siempre “*un gasto extra de tiempo, un esfuerzo y una mayor dedicación*” (Carina) lo cual retroalimenta representaciones que vinculan a esta práctica con una práctica secundaria respecto a la docencia, con una *misión* que se realiza casi siempre *ad honorem*. En este sentido, la idea de misión y de apostolado con las que usualmente fue caracterizado el trabajo docente en nuestro país (Birgin, 1999) se traslada casi automáticamente a otras prácticas que los docentes realizan, en este caso, la IE.

En síntesis, el tiempo necesario para investigar y las horas pagas para hacerlo constituyen dos factores que en el caso del IFD Bariloche se encuentran parcialmente garantizadas. Si bien las docentes que investigan tienen la posibilidad de destinar horas para ello, las mismas son limitadas y más allá de que esta situación sea entendida como una ventaja comparativa en relación a otros institutos y a otros niveles del sistema educativo, ellas no dejan de advertir que resultan insuficientes.

Otro de los factores requeridos para investigar es el espacio. El mismo es entendido por las entrevistadas en dos sentidos siendo el primero un espacio físico, material y concreto<sup>5</sup>. El segundo se evidencia en la entrevista con Ana quien entiende al espacio “*como espacio de reunión, espacio compartido, periódico, con cronograma*”. En este punto el espacio es una condición que necesariamente está ligada al aspecto político y que podría conseguirse por medio de la lucha o debería garantizarse desde las políticas estatales. En este aspecto, la práctica de la IE obtiene garantías relativas en el IFD Bariloche (los docentes están habilitados a investigar, se encuentra reglamentada institucionalmente y se planifican algunos encuentros institucionales para abordar aspectos vinculados a la investigación).

Por último, los recursos económicos representan las condiciones materiales primarias de una investigación. De las diecinueve investigaciones que se encontraban en curso en el año 2013 sólo tres contaban con el financiamiento del INFD por lo que la ausencia de recursos económicos constituye en el instituto un obstáculo frecuente para investigar.

Por último, las entrevistadas dan cuenta de la necesidad de contar con condiciones ligadas a decisiones políticas nacionales, jurisdiccionales e institucionales. Lo que emerge con mayor frecuencia en las entrevistas es la necesidad de que se consoliden y extiendan las decisiones

---

4 En relación a ello conocer las concepciones acerca de la IE que poseen los profesores de estas instituciones constituye un dato central para el planeamiento de políticas que busquen afianzar la práctica de la investigación en los IFD.

5 En relación al mismo varias entrevistadas sostienen que no cuentan con oficinas o salas destinadas a estos fines. En el caso del IFD Bariloche la problemática del espacio físico es compleja ya que el edificio resulta insuficiente para la cantidad de actividades que se desarrollan cotidianamente. Esto hace que la sala de profesores sólo sea utilizada como tal en algunos horarios ya que en otros se transforma en un aula y que incluso por la tarde se utilicen aulas de una escuela primaria cercana al instituto. Por lo tanto, la posibilidad de destinar un espacio físico para los equipos de investigación resulta poco viable.

políticas nacionales que destinan recursos económicos para las investigaciones en estas instituciones ya sea para financiar o becar a los investigadores. En las entrevistas todas las docentes investigadoras coincidieron en señalar como un avance importante las políticas educativas actuales del INFD que brindan la posibilidad de acceder por medio de un concurso a algún tipo de financiamiento. Sin embargo, advirtieron la necesidad de ampliarlas para que pueda ser mayor el número de proyectos de investigación financiados.

Por otra parte, las políticas educativas nacionales, jurisdiccionales e institucionales deben garantizar según nuestras entrevistadas, la formación y actualización en IE de los propios docentes investigadores y el acompañamiento de asesores externos a partir de la generación de convenios entre diferentes instituciones. Así mismo, las entrevistadas señalan que es imprescindible que dentro de la propia institución la IE se constituya en una política central de la misma. Al mismo tiempo advierten la necesidad de que los propios docentes del IFD asuman un rol activo involucrándose en acciones que colaboren con el desarrollo de políticas institucionales que favorezcan y consoliden el desarrollo de esta práctica.

En síntesis las entrevistadas fueron identificando a lo largo de las entrevistas distintas condiciones necesarias para garantizar y sostener las prácticas de investigación. El primer grupo focalizó en los aspectos materiales, el segundo en las condiciones políticas nacionales, jurisdiccionales e institucionales. En las entrevistas las profesoras evidenciaron la necesidad de ampliar las condiciones que actualmente se encuentran garantizadas con el fin de promover y afianzar las prácticas de IE en los IFD.

## › *Consideraciones finales*

En esta ponencia procuramos poner en relación lo propuesto en las normativas nacionales y jurisdiccionales destinadas a incluir y afianzar las prácticas de IE en los IFD de nuestro país con las condiciones que las docentes investigadoras del IFD Bariloche identifican como necesarias para investigar en educación. En este sentido, dimos cuenta de aquellos aspectos que actualmente no se encuentran garantizados para sostener las prácticas de investigación dentro de esta institución considerando que lo que en este instituto sucede puede ser entendido como un caso que no difiere en gran medida de la situación de los demás IFD de nuestro país.

Una primera conclusión que emerge en relación a las condiciones en que se investiga hoy en el IFD Bariloche es que si bien algunas se encuentran medianamente garantizadas aún existe un largo camino por recorrer para consolidar las condiciones que demanda una investigación. Específicamente las entrevistadas perciben una serie de “costos” inherentes a la práctica de investigación que hoy no son asumidos por el Estado sino por los propios investigadores. Es por eso que el principal impulso a la investigación pasaría para ellas por un traslado de los costos desde la dimensión privada o individual a la pública o estatal que sólo puede efectivizarse con decisiones políticas por parte del estado.

En síntesis, en esta ponencia hemos analizado la forma en que el IFD Bariloche y sus docentes investigadoras se han ido apropiando de las políticas públicas que procuraron instalar y afianzar a la IE. Así mismo a partir de la investigación realizada se evidencia que es necesario promulgar políticas educativas que busquen reposicionar a la IE al interior de estas instituciones

dado que según las entrevistadas la investigación es una *práctica relegada, secundaria y residual* en comparación con las demás prácticas que ellas realizan. Por último, entendemos que el análisis de las condiciones concretas en las cuales la IE es realizada en los IFD de nuestro país, como así también del estudio de las concepciones que acerca de esta práctica tienen los docentes investigadores de estas instituciones, constituyen abordajes centrales para identificar las problemáticas aún no resueltas para investigar y dar cuenta de algunos desafíos que podrían considerarse en el diseño de políticas destinadas a promover el desarrollo de estas prácticas en un futuro cercano. Con la intención de contribuir hemos direccionado nuestros esfuerzos en este escrito.

## > *Bibliografía*

- Bourdieu. P. & Wacquant, L. (2008). Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Enríquez, P. (2007) El docente-investigador. Un mapa para explorar un territorio complejo. San Luis: Laboratorio de Alternativas Educativas.
- Enríquez, P. G. & Romero, M. (s/d) Modalidades y discusiones en torno a la noción de docente-investigador. Extraído el 5 de abril, 2010, de <http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/romero.enriquez.pdf>
- Fernández Rincón, H. (1993). Posibilidades y límites de la vinculación de la docencia con la investigación. En Revista Perfiles Educativos, N° 61, 19-25.
- Imbernón, F. (2007). La investigación educativa como estrategia de formación del profesorado. Reflexión y experiencias de investigación educativa. Barcelona: Editorial Grao.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2005). La formación docente en el marco de la educación superior no universitaria. Una aproximación cuantitativa a su oferta de carreras, capacitación, investigación y extensión. Buenos Aires.
- Morán Oviedo, P. (1993). La vinculación docencia e investigación como estrategia pedagógica. En Revista Perfiles Educativos, julio- septiembre, México D. F.
- Restrepo Gómez (2002)

# *El Plan FinEs desde la mirada de los estudiantes egresados: sus percepciones acerca del formato*

Correa, Mariana / UNLPam - mcorrea1988@hotmail.com.ar

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Plan FinEs, experiencias educativas, aprendizajes significativos*

## **> Resumen**

En esta ponencia exponemos los primeros avances realizados en el marco del Plan de Beca denominado “Las experiencias educativas de estudiantes egresados en el Plan FinEs en Eduardo Castex (La Pampa) desde una perspectiva organizacional”.<sup>1</sup>

Desde un enfoque de investigación cualitativo, aquí exploramos las percepciones de los estudiantes acerca del formato organizativo que presenta el FinEs y, para ello, describimos los rasgos que posibilitan u obstruyen la construcción de aprendizajes significativos.

Entre las conclusiones advertimos que los estudiantes perciben la distribución del tiempo y del espacio junto con las propuestas de enseñanza implementadas, como aspectos facilitadores de aprendizajes. Entre los aspectos que lo obstruyen se destacan el abordaje sintético de contenidos y la fusión de dos disciplinas en una única propuesta de enseñanza.

## **> Introducción**

Problematizar la educación de las juventudes en los escenarios actuales no solo implica el análisis de las prácticas y las acciones que las involucran, sino también el reconocimiento y la valoración del discurso de sus protagonistas, los sujetos jóvenes.

En este sentido, la ponencia recupera la mirada de los estudiantes acerca de una política educativa específica, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) en su

---

<sup>1</sup> El Plan fue aprobado en la Convocatoria de Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas 2013 del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Se inscribe en el Proyecto de Investigación “La educación de las juventudes: políticas educativas, discursos y prácticas institucionales. El Programa FinEs en la Pampa” que dirige la Dra. Myriam Southwell (UNLP/CONICET/FLACSO) y co-dirige la Dra. Lorena Plesnicar (UNLPam) y se lleva a cabo en el Instituto para el Estudio de la Educación, el Lenguaje y la Sociedad de la Facultad de Ciencias Humanas (UNLPam).

tramo de educación secundaria. Propone reflexionar acerca de las percepciones de los mismos en relación con los rasgos que presenta el formato organizativo del Programa y sus potencialidades para posibilitar la construcción de aprendizajes significativos.

En una primera sección del trabajo, describiremos los propósitos del Plan de Beca que orienta la investigación sobre el Plan FinEs; luego, en un segundo apartado, presentaremos la estructura y características generales del Programa en la Provincia de La Pampa. Allí analizaremos las vinculaciones del mismo con la escuela sede, la administración de los recursos, la organización del tiempo y del espacio. En el último apartado, analizaremos las percepciones de los estudiantes egresados acerca de la organización de los espacios curriculares y las propuestas de enseñanza, para finalizar con la exposición de las primeras conclusiones al respecto.

### › *Plan de Beca. Los propósitos de la investigación*

En este trabajo exponemos los primeros avances realizados en el marco del Plan de Beca titulado “Las experiencias educativas de estudiantes egresados en el Plan FinEs en Eduardo Castex (La Pampa) desde una perspectiva organizacional”.<sup>2</sup> El plan propone analizar las percepciones de los estudiantes egresados acerca de los rasgos particulares que presenta la organización del Plan FinEs en la localidad y describir los modos en que ésta interviene en la construcción de sus experiencias educativas.

En la provincia de La Pampa, el Programa se implementa en 24 sedes distribuidas en diferentes establecimientos educativos de la provincia. Para este estudio se analizan los relatos de los estudiantes egresados en la única sede ubicada en la localidad de Eduardo Castex, La Pampa.

Desde una perspectiva de investigación cualitativa, el estudio incluyó la realización de entrevistas semiestructuradas a estudiantes egresados en los años 2011 y 2012 en la sede mencionada. En el año 2011 el Plan finaliza su primera etapa iniciada en 2008 y en 2012 inicia la segunda. La primera etapa estuvo destinada a jóvenes y adultos mayores de 18 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares, el último año de la educación secundaria con espacios curriculares pendientes de acreditación. Desde el 2009, además de continuar con la primera, se implementó la segunda etapa del Plan y fue destinada a jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria.

Según datos proporcionados por la Secretaría de la Sede del Programa, en el año 2011 se inscribieron en total 123 estudiantes, de los cuales concurren a los encuentros de tutorías 62 y finalizaron 28. En el año 2012, de los 62 estudiantes inscriptos, 32 conformaron la matrícula real y 12 lograron titularse. Para este trabajo, entrevistamos a 5 estudiantes egresados en 2011 y a 4

---

<sup>2</sup> El Plan fue aprobado en la Convocatoria de Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas 2013 del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Se inscribe en el Proyecto de Investigación “La educación de las juventudes: políticas educativas, discursos y prácticas institucionales. El Programa FinEs en la Pampa” que dirige la Dra. Myriam Southwell (UNLP/CONICET/FLACSO) y co-dirige la Dra. Lorena Plesnicar (UNLPam) y se lleva a cabo en el Instituto para el Estudio de la Educación, el Lenguaje y la Sociedad de la Facultad de Ciencias Humanas (UNLPam).

egresados en 2012.

Los estudiantes entrevistados no solo cursaron espacios curriculares específicos, sino también las denominadas “familias de materias”<sup>3</sup>. Los datos otorgados por la Sede explicitan que tanto los espacios curriculares específicos como las “familias de materias” tienen la misma carga horaria semanal, situación que implica variaciones en las propuestas de enseñanza ya que en el caso de las familias de materias, en el transcurso de los ocho encuentros los docentes deben abordar contenidos correspondientes a dos o más espacios curriculares diferentes.

Las entrevistas se focalizaron en indagar la dimensión organizacional de las experiencias educativas. Consultamos acerca de las normas institucionales que debían cumplir como estudiantes del Programa, la organización de los encuentros de tutorías, la valoración de la asistencia, los espacios físicos en los que se desarrollaron los encuentros y el acceso a recursos como fotocopiadora, biblioteca, laboratorio, entre otros.

A continuación presentamos los primeros análisis realizados a partir de las voces de los estudiantes sobre el aspecto organizacional de la experiencia educativa. Al mismo tiempo, incluimos una lectura inicial de la normativa del Programa FinEs en la Provincia de La Pampa con respecto a su estructura.<sup>4</sup>

## › *El formato del Plan FinEs*

El Plan FinEs se implementa en la Provincia de La Pampa como una iniciativa de carácter nacional que pretende atender las necesidades educativas de los sujetos jóvenes y adultos que terminaron el último año del nivel secundario o polimodal sin acreditar ciertos espacios curriculares. En el contexto provincial, el Programa presenta su primera etapa en el marco de los Acuerdos Federales expresados en la Resolución 22/07 del Consejo Federal de Educación.

La normativa aprobada en la provincia de La Pampa describe el Programa FinEs como una “agenda didáctica flexible” donde el docente tutor y el estudiante acuerdan un plan y cronograma de producción de actividades de enseñanza y aprendizaje a lograr en ocho encuentros tutoriales (Ministerio de Cultura y Educación, 2008: Anexo I). En el mismo Anexo, la normativa detalla las funciones de la escuela sede. A continuación citamos algunas de ellas:

Involucrar a la comunidad educativa en diferentes acciones de articulación relacionadas con la implementación del Plan; habilitar una instancia de propuesta escolar que conlleve la construcción de nuevos vínculos (...) recrear los alcances de los formatos pedagógicos y administrativos vigentes; (...) administrar los recursos humanos, administrativos, pedagógicos, materiales, financieros y tecnológicos del Plan. (Ministerio de Cultura y Educación, 2008: Anexo I)

---

<sup>3</sup> Los datos proporcionados por la Sede en estudio denominan de este modo a la unión de dos o más espacios curriculares en una misma propuesta de tutoría.

<sup>4</sup> Expediente N° 10129/08, caratulado: “Ministerio de Cultura y Educación- Dirección General de Educación Polimodal y Superior. Sobre la implementación del Plan FinEs en la Provincia de La Pampa”

Las primeras funciones citadas refieren a la creación de vínculos entre el Programa y la escuela sede. Aquí nos preguntamos ¿Qué acciones se llevaron a cabo en la sede de Eduardo Castex para incluir a los estudiantes del Programa en la comunidad educativa? Cuando consultamos a los estudiantes si durante su paso por el Plan fueron invitados a participar de otras actividades y/o proyectos de la institución, la totalidad de los mismos respondió que sólo asistieron a la escuela para concurrir a los encuentros de tutorías.

A continuación citamos algunos fragmentos al respecto:

...no la verdad nunca nos invitaron a participar en nada. Nosotros estábamos aparte, la escuela era una cosa y nosotros los del FinEs otra. Tengo entendido que en todos los casos fue igual. (Entrevista N° 3: 3)

...que yo me acuerde no. Creo que no nos decían de hacer algo con la escuela porque nosotros generalmente íbamos a otro horario y además trabajábamos la mayoría, entonces no teníamos tiempo como para ir otras veces a la escuela". (Entrevista N° 7: 3)

...hubiese estado bueno, pero no. Yo soy ex alumna de la escuela y cuando iba me acuerdo que participé en algunas ferias de ciencias y me acuerdo que a un taller de teatro también que se hacía para todas las divisiones cuando iba a segundo año. (Entrevista N° 8: 4)

Intentar comprender esta ausencia de propuestas nos lleva a reflexionar en las dinámicas institucionales al interior de la escuela sede. En términos de Cornelius Castoriadis (2007) las instituciones están conformadas por redes simbólicas en las que se combinan dos variables: un componente funcional y otro imaginario. Así, toda institución presenta un juego de fuerzas en tensión constante. Por un lado se halla lo instituido que está conformado por el conjunto de normas establecidas y representa una fuerza que tiende a perpetuarse de un modo determinado, conservador, en contra de todo cambio. Por el otro, lo instituyente, que está representado por toda fuerza que de algún modo se opone a lo instituido y es portadora de cambios e innovación.

Estos conceptos permiten pensar los vínculos entre la escuela sede y el Plan FinEs. La ausencia de propuestas de inclusión de los estudiantes del Programa a la comunidad educativa puede ser comprendida como la resistencia a modificar el orden instituido de la escuela. La presencia del Programa, que representa lo instituyente, es vivida como "ajena" a la dinámica institucional. Los estudiantes expresan esta separación con expresiones como "la escuela era una cosa y nosotros los del FinEs otra". En términos de Francois Dubet y Danilo Martuccelli (1998) la socialización escolar que se desarrolla en la sede se caracteriza por presentar un formato constituido por un conjunto de reglas, de ejercicios, de programas y de relaciones pedagógicas resultante del encuentro de un proyecto educativo y de una estructura de oportunidades sociales. Allí, los actores cumplen roles específicos y los interiorizan como normas. La estructura no es discutida ni modificada.

Con respecto a la administración de los recursos, vale señalar que según los

estudiantes la sede no cuenta con fotocopiadora. En el caso de la biblioteca y el laboratorio, solo es posible su acceso en el turno mañana y para los estudiantes del secundario. Esto genera inconvenientes para su utilización durante la tarde o la noche, momentos en que se realizan casi la totalidad de los encuentros de tutorías. Al respecto nos preguntamos ¿esta situación generó conflictos para el desarrollo de las propuestas de enseñanza en el Programa? ¿o docentes tutores y estudiantes pudieron llevar a cabo los encuentros sin dificultades?

Graciela Frigerio (2004) explica que el conflicto es inherente a toda institución, es parte de su propia dinámica. Para tratar de hacer de los conflictos una fuente de aprendizaje, es necesario indagar sobre el posicionamiento de los actores frente a ellos. Así, identifica cuatro modos diferentes para abordarlos: el conflicto puede ser ignorado, eludido, redefinido y disuelto o elaborado y resuelto. En los relatos de los estudiantes se advierte que aunque existen dificultades para acceder a los recursos de la escuela sede en determinados horarios, los docentes tutores llevan los materiales didácticos y generan propuestas alternativas para superarlas. A continuación citamos algunas voces al respecto:

Nunca fuimos a la biblioteca, en filosofía le dijimos a la profe de ver una película ahí pero por falta de tiempo nos dijo que no. Además no siempre había alguien que abra la biblioteca..." (Entrevista N° 2: 6)

En la escuela no había fotocopiadora, pero nos cruzábamos en frente y las sacábamos, siempre estaba abierto el quiosco..." (Entrevista N° 8: 7)

...al laboratorio solamente se podía ir de mañana...cuando estaban los chicos del secundario" (Entrevista N° 7: 5)

En términos de la autora previamente citada, consideramos que las dificultades vinculadas al acceso a los recursos de la escuela por parte de los estudiantes del Programa "se eluden". El conflicto es percibido como tal por los actores involucrados pero se evita que aparezca claramente explicitado porque existen alternativas para superarlo.

El análisis de las condiciones organizativas en las que se implementa el Plan FinEs en una sede específica como lo es la sede de Eduardo Castex nos invita reflexionar acerca de los elementos que constituyen el formato del Programa y de los modos en que los mismos son percibidos por los estudiantes. Aquí nos detendremos analizar la organización del tiempo y el espacio. Intentaremos responder interrogantes como ¿de qué manera se organizaron los encuentros de tutorías a los que asistieron los estudiantes entrevistados? ¿En qué espacios se desarrollaron? ¿Qué características presentó el plan y cronograma de producción de actividades de enseñanza y aprendizaje en el contexto descrito?

María Teresa González González (2008) sostiene que las condiciones organizativas de una propuesta de enseñanza pueden representar un entorno educativo propicio para los estudiantes que favorezca sus experiencias de aprendizaje o, por el contrario, pueden contribuir a un desajuste cotidiano entre éstos y el funcionamiento del orden propuesto.

En las entrevistas consultamos a los estudiantes acerca de la duración de los

encuentros de tutorías y sobre su cantidad, la mayoría de ellos expresó que si bien ocho encuentros fueron insuficientes para el abordaje de los temas de los espacios curriculares, la duración de cada uno de ellos fue acertada. Destacan además la flexibilidad de los docentes tutores con respecto a la asistencia y la organización de los horarios de los encuentros.

Una de las estudiantes, egresada en 2011, relata:

...nosotros arreglábamos con los profesores cuando ir a las clases así que con el temas de los horarios no había problema. En el colegio había que cumplir con horarios de entrada y salida pero en nuestro caso no. Yo una vez me acuerdo que estaba descompuesta en una de las clases de historia y me pude ir sin firmar nada ni nadie me lo impidió. (Entrevista N° 1: 3)

Tres estudiantes, egresados en 2012, expresan:

Estaba muy bueno el tema de los horarios. Los profesores nos preguntaban cuándo podíamos ir y se acomodaban a nuestro horario. (Entrevista N° 4: 5)

Cuando fui anotarme al FinEs lo primero que pregunté en la secretaría fue si los horarios eran de mañana, porque yo trabajo a la mañana. Me dijeron que podía arreglar con los profesores (...) cuando tuve la primera clase de economía el profe dijo de ir a la mañana y como no podíamos algunos terminamos yendo todos a la nochecita. (Entrevista N° 7: 3)

Me acuerdo que los profesores nos preguntaron cuándo podíamos ir a las clases antes de poner un horario...igual por ahí cuando se nos complicaba para ir a la mayoría lo cambiábamos de una semana a la otra. Lo importante era no perder la clase. (Entrevista N° 5: 5)

A veces no podía ir a las clases de la tarde, por el tema de mi laburo donde a veces tengo que cambiar de horarios. (Entrevista N° 4: 5)

De estas voces advertimos que los estudiantes valoraron como positivo la flexibilidad en la organización de los horarios. Los relatos refieren a las posibilidades de acordar los tiempos de aprendizaje de acuerdo a sus obligaciones laborales y familiares fuera del Programa, hecho que no tiene precedente en sus experiencias educativas previas. Se trata de sujetos que cuentan con experiencias de vida y tiempos de estudio que difieren cualitativa y cuantitativamente de los estudiantes que asisten a una escuela de nivel secundario común.

En uno de los documentos elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación<sup>5</sup> se explicita que el Plan FinEs debe lograr que los jóvenes y adultos lleven a cabo sus experiencias educativas situadas en su lugar de pertenencia o trabajo e implementar un modelo institucional que de respuesta a las necesidades de la población destinataria. En este sentido, la flexibilidad en la organización de los encuentros valorada de manera positiva por los estudiantes resulta concordante con la normativa.

En cuanto a la organización de los espacios, las entrevistas indagaron acerca de los lugares destinados a los encuentros; preguntamos si los sitios pensados para el desarrollo del Programa eran siempre los mismos o si se proponían situaciones de aprendizajes en contextos como la biblioteca o el laboratorio o la combinación de ambos.

---

5 "Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos". Presentación y Líneas de Acción 2008-2011.

Los estudiantes entrevistados expresan que los espacios de desarrollo de tutorías fueron diversos. No solo se realizaban dentro de un aula, que podía variar según la disponibilidad del día en la escuela, sino que también podían consensuarse momentos de consulta con el docente tutor en otros horarios y espacios que a veces podían exceder la misma institución educativa. Al respecto, tres estudiantes sostienen:

...estaba bueno porque los profesores me hacían anotar otros horarios donde estaban libres en la escuela para pasar por cualquier duda...o cuando éramos muchos los que no podíamos ir cambiábamos el horario a la noche. (Entrevista N° 4: 5)

Cuando faltábamos, la profesora de filosofía nos daba la posibilidad de juntarnos en la biblioteca a la mañana los días que ella estaba. Yo nunca fui pero una de las chicas se que sí. (Entrevista N° 2: 4)

Me acuerdo que uno de los profesores hasta nos pasó la dirección de su casa para ir antes de la última prueba...con uno de los chicos fuimos y nos sacamos las dudas que teníamos...había confianza. (Entrevista N° 6: 7)

Luego de conocer las experiencias de los estudiantes nos preguntamos ¿de qué modos percibieron los diferentes espacios? ¿Favorecieron sus experiencias de aprendizaje?

Según Estanislao Antelo (2007) existen diversas formas de percibir el espacio. Una primera versión lo define como un espacio cerrado donde es posible localizar prácticas coercitivas como encerrar, clausurar, recluir, reprimir, aislar. Todas ellas evocan mecanismos o procedimientos de control cuyo objetivo es prohibir, impedir y bloquear. Una segunda versión lo muestra con la función de refugio donde las prácticas parecen ser otras: asistencia, afecto, protección, seguridad, abrigo. El espacio pedagógico se convierte en un lugar donde el estudiante se siente acompañado.

Advertimos que los estudiantes refieren a los espacios de encuentro desde esta última perspectiva. En sus relatos describen el Programa como una alternativa que deja atrás los recuerdos de las rígidas estructuras de tiempos y espacios que vivenciaron durante su paso por la escuela secundaria. Cuando en las entrevistas solicitamos sus descripciones acerca de las características y el desarrollo de los encuentros, explican:

En el FinEs era todo diferente de la escuela...como éramos poquitos en filosofía la profesora se sentaba al lado nuestro (...) podíamos preguntar lo que sea y no te daba vergüenza leer ni nada...aunque vimos todos los temas muy rápido me pareció bueno que fuésemos poquitos. (Entrevista N° 3: 5)

El profesor de economía cuando llegábamos a la clase nos hacía poner en ronda...corregíamos las tareas entre todos y el después nos seguía explicando en el pizarrón... (Entrevista N° 6: 4)

En las clases de economía podíamos tomar mate mientras el profesor nos explicaba...en la escuela me acuerdo que no nos dejaban comer ni tomar nada. (Entrevista N°4: 7)

Hablar de la organización del espacio, entonces, no solo implica la consideración del

medio físico sino de las interacciones que este posibilita o dificulta, la forma en que estudiantes y docentes lo resignifican para favorecer o no aprendizajes significativos. En las entrevistas los egresados valoran de manera positiva la ruptura de la clásica relación espacial asimétrica entre docente y estudiante, característica de las formas de arquitectura panópticas donde el docente se ubica frente al grupo de estudiantes (Escolano Benito, 2000). Los relatos sugieren que en los espacios del FinEs se recrean nuevas formas de interacción que generan confianza y predisposición al aprendizaje.

› ***La organización de los espacios curriculares y las propuestas de enseñanza en el Programa***

Como se explicitó en la descripción inicial del Programa, los estudiantes entrevistados no solo cursaron espacios curriculares específicos, sino también las denominadas “familias de materias”. A continuación se detallan los espacios acreditados por los estudiantes entrevistados:

Espacios Curriculares/ Familias de Materias	Cantidad de estudiantes
Historia/Economía/Formación Ética y Ciudadana	3
Derecho/Sistema de Información Contable	2
Filosofía/Psicología	4
Física y Química	1
Matemática	2
Biología	1

Como podemos observar, los estudiantes acreditaron tres “familias de materias” y tres espacios curriculares específicos. A partir de estos datos nos preguntamos ¿de qué modo se organizaron los espacios curriculares específicos? ¿Existieron propuestas de tutorías diferentes para las denominadas “familias de materias”?

En una de las normativas ministeriales previamente citadas<sup>6</sup> se explicita que en los casos de espacios curriculares específicos se procederá del siguiente modo:

Las sedes y el resto de las escuelas del nivel secundario (Media y Técnica) común y de la

---

<sup>6</sup> “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos”. Presentación y Líneas de Acción 2008-2011.

modalidad de jóvenes y adultos en conjunto con los supervisores del nivel y de la modalidad, organizarán un relevamiento de las materias que excedan el campo de las áreas básicas para poder incorporarlas al Programa. (Ministerio de Educación de la Nación, Plan FinEs: 9)

Sin embargo, dos de los estudiantes entrevistados señalaron que al momento de inscribirse al Programa no existían propuestas para todos los espacios curriculares que necesitaban acreditar. Cuando consultamos acerca de la respuesta de la secretaría de la escuela sede, respondieron del siguiente modo:

A mí me faltaba aprobar filosofía, historia y cultura y comunicación...pero cuando me dieron el listado de las materias cultura no estaba (...) la secretaria me dijo que no tenía que preocuparme porque la iba a ver junto con historia, en las horas que vaya a historia. (Entrevista N° 3: 2)

¿Cuántas materias rendí? ¡Un montón! (risas) de la escuela me quedó biología, matemática, economía, historia y Proyecto de Micro emprendimiento...el caso de Proyecto como no estaba para anotarse me dijeron que entraba con economía (...) yo igual ya sabía que no iba a estar...era una materia muy específica de la modalidad. (Entrevista N° 6: 2)

Indagamos además si finalmente los encuentros de historia habían contemplado una propuesta de enseñanza de cultura y comunicación, o si los de economía incluyeron los de proyecto de micro emprendimiento. Los estudiantes afirmaron que no. Administrativamente los espacios aparecieron aprobados, pero en los encuentros no se trabajaron los temas de las materias integradas. En cuanto, a las “familias de materias”, según dichos de la secretaría de la sede su organización dependía de la cantidad de inscriptos en los diferentes espacios específicos que conformaban las mismas. En las situaciones donde hubo estudiantes que adeudaban varios de los espacios curriculares que las integraban, los docentes tutores debían implementar propuestas pedagógicas simultáneas. Vale señalar que de las tres “familias de materias” mencionadas, solo en el caso de filosofía/psicología los estudiantes inscriptos adeudaban solo filosofía.

Para analizar el panorama descrito nos parece pertinente introducir el concepto de “alquimia” que Thomas Popkewitz (2005) introduce para abordar las relaciones entre el conocimiento en su ámbito de discusión particular y las disciplinas escolares. En su análisis de la conformación del conocimiento escolar sostiene que los currículos que guían la enseñanza en las escuelas realizan una “alquimia” del conocimiento disciplinar socialmente producido en su contexto científico. Explica que al mismo tiempo que en las disciplinas científicas se producen luchas de poder, competencias entre diversos paradigmas de investigación por imponer sus ideas; en las asignaturas escolares el conocimiento se presenta como un contenido inobjetable, fijo e inequívoco que debe adecuarse a los horarios escolares, las concepciones que se tengan de los sujetos y las teorías de la enseñanza.

Advertimos que en el Programa FinEs los modos en que se presentan los distintos

contenidos disciplinares pueden ser comprendidos bajo este concepto de “alquimia”. El relato de los estudiantes acerca de los contenidos específicos que no se contemplaron en el Plan y que finalmente aparecieron aprobados y la conformación de las denominadas “familias de materias”, sugieren una ausencia de problematización del conocimiento. Los contenidos previamente establecidos para su cursado se presentan a los estudiantes como “fijos”, inmodificables, con un orden lógico que posibilitaría su enseñanza. Este modo de abordaje del conocimiento impide la construcción de un pensamiento crítico acerca de aquello que se aprende, implica una concepción pasiva del sujeto.

A continuación abordaremos las propuestas de enseñanza desarrolladas al interior de los diferentes espacios curriculares, tantos de los específicos como de las “familias de materias”. Consideramos que analizar una propuesta de enseñanza supone reflexionar acerca de las estrategias metodológicas que despliegan los docentes, los recursos, las formas en que se presenta el conocimiento, los tiempos que requieren los procesos de aprendizaje, el clima escolar (Litwin, 2009). Aquí nos preguntamos qué formas adoptó la “agenda didáctica flexible” que describe la normativa del programa en relación con los elementos descriptos.

Con respecto a las estrategias metodológicas, Rebeca Anijovich y Silvia Mora (2010) sostienen que pensar las mismas como un proceso reflexivo y dinámico implica adoptar una concepción espiralada. Desde esta perspectiva, el aprendizaje se comprende del siguiente modo:

...como proceso que tiene avances y retrocesos (...) un proceso que ocurre en diferentes contextos, en el que el sujeto que aprende necesita volver sobre los mismos temas, conceptos, ideas y valores una y otra vez. En cada giro de la espiral, se modifican la comprensión, la profundidad, el sentido de lo aprendido. (Anijovich y Mora, 2010: 5).

Esta definición de estrategia metodológica supone la inclusión de diferentes contextos de enseñanza, una valoración positiva del error y la puesta en marcha de actividades diversas que posibiliten promover aprendizajes significativos.

Al momento de consultar a los estudiantes acerca de las metodologías propuestas por los docentes tutores en el Programa, relataron que fueron totalmente diferentes a las implementadas con anterioridad por sus docentes de la escuela secundaria en el mismo espacio curricular. En el caso de filosofía, por ejemplo, dos estudiantes expresan haber entendido muchos conceptos que antes no comprendían gracias a las estrategias de enseñanza de la docente tutora:

Filosofía fue mucho mejor en el FinEs (...) en la escuela no nos explicaban bien, por lo menos yo no le entendía a la profesora. Cuando le pedía una nueva explicación repetía lo mismo...asique tampoco entendía. En el FinEs la profesora le buscaba la vuelta, nos hacía hacer distintas cosas en las clases como para que podamos entender mejor. (Entrevista N° 2: 7)

Las clases que mas me sirvieron fueron las de filosofía, porque además de leer la profesora nos mostraba imágenes, historietas (...) leímos una entrevista también. Eso me ayudó mucho a entender los temas que en la escuela no entendía. (Entrevista N° 4: 3)

En estas voces puede advertirse una valoración positiva de las metodologías de la docente

del Programa por parte de los estudiantes. Las reiteradas explicaciones y la puesta en marcha de actividades diversas son las que posibilitan una mejor comprensión de los temas del campo de estudio.

En otros relatos, las propuestas metodológicas se encuentran estrechamente vinculadas con el modo en que se presenta el conocimiento. Los estudiantes que asistieron a los encuentros de economía relatan que el docente tutor propuso un enfoque de la disciplina totalmente diferente al de la escuela y de ese modo lograron mejorar su comprensión del espacio curricular. A continuación citamos algunos relatos al respecto:

Yo cuando vi economía en la escuela era re difícil, era muy parecido a matemáticas entonces jera un plomo! En el FinEs la materia fue totalmente diferente, vimos los temas más desde la historia, lo que dicen diferentes pensadores (...) me gustó más esta economía que la otra (risas). (Entrevista N° 8: 5)

La economía del FinEs fue muy distinta a la que yo vi. La verdad entendí mucho más la del FinEs (...) en las clases del FinEs leíamos los que pensaban diferentes autores, las formas en que se pensó la economía hace tiempo y hoy. (Entrevista N° 7: 6)

Economía siempre me costó mucho (...) pero en el FinEs la vimos muy relacionada con la historia y eso me pareció mucho mejor. (Entrevista N° 3: 6)

Las voces de los estudiantes sugieren diferentes percepciones acerca del conocimiento. Es por ello que nos preguntamos ¿de qué modo impactó el cambio de enfoque del espacio curricular en la construcción de conocimientos de los estudiantes?

Lía Stella Brandi (2006) sostiene que el conocimiento es un elemento constitutivo fundamental de la situación de enseñanza. En toda propuesta educativa los contenidos escolares delimitan lo legítimamente cognoscible y representa una posibilidad de apropiación del conocimiento acumulado por la humanidad y también de específicas visiones del mundo. También, sostiene, representa un posible vínculo de alienación del sujeto en el conocimiento.

Los sujetos no solamente pueden construir relaciones de apropiación legítima con el conocimiento, sino también relaciones de alienación, de distancia. En los relatos de los estudiantes advertimos que el enfoque que propone el docente tutor de economía promueve relaciones de apropiación con el conocimiento, en tanto las experiencias en la escuela secundaria suponen relaciones de alienación con el mismo.

### › *A modo de reflexión final*

El propósito de este trabajo fue problematizar ciertos rasgos organizativos del Plan FinEs a partir de la mirada de sus estudiantes egresados en el contexto de la localidad de Eduardo Castex, La Pampa. En este sentido, el conjunto de interrogantes planteados giró en torno a las posibilidades/imposibilidades del Programa para promover experiencias de aprendizaje

significativas en los estudiantes.

Advertimos que los rasgos del Plan que favorecieron experiencias educativas significativas para los estudiantes entrevistados fueron la organización del tiempo y del espacio y las formas que adoptaron los distintos encuentros de tutorías a partir de las estrategias metodológicas propuestas por los docentes. Los tiempos de aprendizaje fueron definidos como “flexibles”, postura que encontramos concordante con los planteos de las normativas del Programa al respecto. Los espacios no solo se redujeron al aula de clase, sino que fueron diversos. Las propuestas metodológicas basadas en diversas actividades, reiteradas explicaciones y cambios de enfoques disciplinares, posibilitaron superar relaciones de alienación con el conocimiento.

En cuanto a los rasgos del Programa que obstaculizaron la construcción de experiencias significativas distinguimos los modos de vinculación entre el Programa y la escuela Sede, la administración de los recursos disponibles y la organización de los espacios curriculares. Luego de abordar la vinculación entre la escuela sede y el Programa, observamos una ausencia de propuestas de inclusión de los mismos a la comunidad educativa. Consideramos que esto pudo deberse a una resistencia por parte de la escuela sede de modificar el orden instituido. En cuanto a la administración de los recursos disponibles en la sede, observamos que aunque se suscitaron ciertos inconvenientes al momento del desarrollo de los encuentros en relación con su disponibilidad en ciertos horarios, los actores involucrados lograron “eludir” el conflicto, propusieron la utilización de otros recursos. Los modos en que se presentan y organizan los contenidos curriculares en las distintas propuestas de tutorías pueden ser comprendidos bajo el concepto de “alquimia”, idea que sugiere una ausencia de problematización del conocimiento.

Este conjunto de conclusiones iniciales suscitan nuevas preguntas, nuevos puntos de partida en la complejización de las experiencias educativas de los estudiantes egresados del FinEs. Entre las cuestiones a seguir investigando se subraya la vinculación entre las valoraciones positivas de los estudiantes acerca de la flexibilización de las propuestas metodológicas y la falta de problematización en la organización de los contenidos subyacentes en las mismas.

## › **Bibliografía**

- Anijovich, R. y Mora S. (2010). *Estrategias de enseñanza. Otra mirada al quehacer en el aula*. Buenos Aires: Aique Educación.
- Antelo, E. (2007). Variaciones sobre el espacio escolar. En Baquero, R., Diker, G. y Frigerio, G. [comp.] *Las formas de lo escolar*. Buenos Aires: Del Estante.
- Brandi, L. (2006). *Conocimiento escolar y cultura institucional. La transposición del conocimiento en circuitos escolares diferenciados*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.
- Escolano Benito, A. (2000). El espacio escolar como escenario y como representación. En *Tiempos y*

*Espacios para la escuela*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Frigerio, G., Poggi, M. y Tiramonti, G. (2004). *Las instituciones educativas cara y ceca: elementos para su gestión*. Buenos Aires: Troquel.
- González González, M. T. (2008). Educación para la Ciudadanía. Implicaciones para el centro escolar como organización. En AAVV. *Educación ciudadanía y convivencia. Diversidad y sentido social de la educación. Actas del XIV Congreso nacional y III Iberoamericano de Pedagogía*. Zaragoza: Sociedad Española de Pedagogía.
- Litwin, E. (2009) *El oficio de enseñar. Condiciones y contextos*. Buenos Aires: Paidós.
- Ministerio de Cultura y Educación. (2008). *Dirección General de Educación Polimodal y Superior. Sobre la implementación del Plan FinEs en la Provincia de La Pampa*. Expediente N° 10129/08.
- Ministerio de Cultura y Educación. (2008). *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos. Presentación y Líneas de Acción 2008-2011*. Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/plan\\_fines\\_argentina.pdf](http://www.oei.es/pdfs/plan_fines_argentina.pdf)
- Popkewitz, T. (2005). Reflexionar sobre la formación del maestro urbano y rural. En *Ethos Educativo* 33/34, mayo-diciembre.

## *Conselhos escolares e gestão democrática: possibilidade de construção da participação coletiva em escolas públicas brasileiras*

*Nathalia Cortes do Espirito Santo / UNIRIO- cortesnathalia@gmail.com*

*Elisangela da Silva Bernado / UNIRIO - efelisberto@yahoo.com.br*

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Políticas Públicas, Conselhos Escolares, Gestão Democrática, Programa Mais Educação, Escolas Públicas Brasileiras*

### » **Resumo**

O presente trabalho tem como mote principal ampliar as discussões sobre as propostas e ações das políticas educacionais que ampliem o acesso à cidadania. Trata-se de uma pesquisa de mestrado que está em andamento, onde o objetivo geral é analisar as propostas e ações das políticas educacionais na implantação dos conselhos escolares, em escolas públicas do Município de Nova Iguaçu, que tenham o Programa Mais Educação, e sua relação com a gestão democrática, visando à educação integral de seus estudantes, e tem como objetivos específicos identificar as variáveis que interferem na implantação dos conselhos escolares nas escolas públicas, compreender a institucionalização do Programa Mais Educação do Governo Federal e o conjunto de sua dinâmica, identificar o papel do gestor na busca de uma educação integral e compreender a visão da escola sobre a gestão democrática. O trabalho é de cunho qualitativo, no que se refere à análise dos dados, e utiliza como instrumentos de investigação questionários e entrevistas, além de dados estatísticos. A articulação das abordagens quantitativas e qualitativas com a utilização de dados, observações de campo, análise documental, projeto político pedagógico, entrevistas, permite trabalhar relacionalmente os contextos macro e micro sociais. Partindo desse pressuposto, o conselho escolar é concebido como espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública, construindo seus Projetos Políticos Pedagógicos coletivamente, fazendo com que todos os membros da escola sintam-se pertencentes a ela, contribuindo e atuando para que seus estudantes tenham uma educação integral. Ao apresentar uma definição para educação básica em tempo integral, o Programa Mais Educação contribuiu para a reflexão sobre a importância de serem estabelecidas estratégias de financiamento com vistas à construção, à manutenção e ao fortalecimento da política de educação (em tempo) integral por parte de estados e municípios. Porém, a realidade existente é uma estrutura de relações de grande complexidade, pois a cada dia

que passa a dinâmica está mais acelerada, por isso é importante trabalharmos e lutarmos por um país mais igualitário e menos excludente, sendo realmente um país democrático, onde todos possam ter as mesmas oportunidades, mesmo sendo de classes sociais diferentes. Para construir uma escola com uma educação integral é fundamental a gestão democrática e participativa, onde o processo de escolarização interaja com a comunidade escolar para promover o exercício da cidadania, formar sujeitos críticos, participativos e autônomos na construção de seu próprio conhecimento, assegurando uma participação consciente e responsável na sociedade, desenvolvendo o respeito pela diferença através de uma relação dialógica. Desta forma, acreditamos que o Conselho Escolar tem papel decisivo na democratização da educação e da escola, e o Programa Mais Educação vem para aumentar o diálogo entre a comunidade e o lócus escolar, com o intuito de promover a educação integral/em tempo integral, portanto este objeto de investigação torna-se bastante relevante para o estudo da democratização do ensino e para a melhoria da sua qualidade, sendo a escola pública uma ferramenta de fundamental importância no que tange sua função social e educacional.

## › *Introdução*

Atualmente as pesquisas realizadas no campo da educação no Brasil demonstram que as desigualdades socioeconômicas são legitimadas pela escola que, ao invés de superá-las, as reproduzem, com desiguais oportunidades de obter um desempenho acadêmico favorável. Trazendo a discussão de qual é o real papel da educação como instrumento de reprodução ou mudança, e sua função no processo de democratização da cultura e dos conhecimentos científicos. Portanto, torna-se imprescindível ampliar as pesquisas e discussões sobre a Educação Básica, em especial para as escolas públicas que têm o papel fundamental no que tange a sua função social e educacional (Gatti, 2002).

Para que se efetive a qualidade do ensino é primordial que se efetue uma educação integral, com envolvimento da comunidade escolar, com participação na gestão, numa perspectiva democrática, coletiva e participativa, pois quando aumentamos a qualidade do ensino, também contribuimos para uma qualidade social.

Ao pensarmos a escola também devemos considerar seu conselho escolar, compreendendo-o como elemento de articulação e mediação entre as ansiedades e expectativas individuais dos diferentes agentes da escola e os objetivos da política educacional propagada pelo sistema de ensino. Para tanto, não podemos esquecer a dificuldade de muitos em desenvolver suas atribuições, as relações de poder no interior da escola, o conselho como espaço de mediação, a questão da mediação e conciliação e, por último, a singularidade de cada unidade escolar.

O presente trabalho tem como objetivo ampliar as discussões sobre as propostas e ações das políticas educacionais. Partindo desse pressuposto, o conselho escolar é concebido como espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública.

Apresentando uma definição para educação básica em tempo integral, o Programa Mais

Educação contribuiu para a reflexão sobre a importância de serem estabelecidas estratégias de financiamento com vistas à construção, à manutenção e ao fortalecimento da política de educação em tempo integral por parte de estados e municípios.

Portanto para construir uma escola com uma educação integral é fundamental a gestão democrática e participativa, promovendo a reflexão entre todos os integrantes do lócus escolar, possibilitando a construção e reconstrução a partir de uma ação dialógica, mostrando ao estudante, a importância do pensamento crítico-reflexivo para sua atuação de cidadão consciente perante a sociedade.

## › *Metodologia*

A pesquisa recorrerá a uma abordagem qualitativa, no que se refere à análise dos dados, entretanto utilizará também instrumentos quantitativos e qualitativos – como questionários e entrevistas com os articuladores da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu e os conselheiros escolares do município, observação de campo e questionários com os gestores, professores, coordenadores e “oficineiros” das escolas que participam do Programa Mais Educação, de como percebem o programa como indicadores para a transformação da escola em instituir uma educação integral e a consolidação de uma gestão democrática.

A articulação das abordagens quantitativas e qualitativas com a utilização de dados e observações de campo, análise documental, entrevistas e questionários, nos permite trabalhar relacionalmente os contextos macro e micro sociais. A metodologia do próprio percurso da pesquisa exigirá sucessivas aproximações da temática e dos sujeitos investigados, recorrendo, conforme necessário, a outros referenciais teóricos.

Pretende-se realizar análise de documentos disponíveis nas instituições, como o projeto político pedagógico (PPP) das escolas, buscando com esse conjunto de dados, realizar uma análise qualitativa relacional entre os vários contextos.

A maior parte dos dados será obtida por meio de um survey, baseado em questionários. Esse procedimento favorecerá, posteriormente, a comparação dos resultados coletados por mim nos aspectos comuns a todas as escolas pesquisadas do Estado do Rio de Janeiro. Assim a socialização dos bancos de dados permitirá traçar um panorama mais amplo dos conselhos escolares das escolas investigadas. A adaptação do survey às novas e atuais demandas da pesquisa exige o redirecionamento das questões adequando-as ao universo das escolas. Pretendo, ainda, articular os dados obtidos pelo survey com a literatura pertinente.

Para apresentação deste artigo, trago a análise bibliográfica do atual contexto dos conselhos escolares e gestão democrática, da educação integral e do Programa Mais Educação, as perspectivas e possibilidades do atual sistema educacional brasileiro.

## › *Resultados e discussões*

Segundo Paro (2006), a realização de um trabalho participativo, autônomo e democrático, envolvendo todos os segmentos sociais que compõem a escola; pode contribuir para o rompimento do autoritarismo que ainda permanece no interior do lócus escolar e proporcionar uma reflexão quanto ao papel do gestor na busca de uma escola pública de qualidade.

Paro (1996) e Ferreira (2001) abordam que a mudança do paradigma de administração escolar para gestão educacional é essencial, e afirmam que não é só uma questão de troca de terminologia, mas sim uma prática de gestão coerente à realidade, com objetivo de superar as limitações da administração e redimensioná-la.

Ferreira (2001, p.113) traz que “a direção se constrói e se legitima na participação, no exercício da democracia e na competência da construção coletiva do projeto pedagógico que reflita o projeto de homem e da sociedade que se quer”. Paro (1992, p. 160) afirma que é necessário:

[...] abandonar o modelo tradicional de concentrar a autoridade em uma só pessoa, para formas coletivas de tomada de decisão, com distribuição de autoridade de forma a atingir os objetivos identificados com a transformação social. Surge um novo trabalhador coletivo na escola, sem a parcelarização do trabalho, que não mais ocorrerá de forma autoritária e exploradora do trabalho alheio.

Diante dessa afirmação, surge um novo redimensionamento de funções existentes na concepção tradicional de gestão. Na gestão democrática e participativa cada sujeito tem a sua importância dentro do processo educacional, não existe indivíduo central, mas sim o compartilhar de responsabilidade, de decisões e de ações.

O conselho escolar é concebido nas escolas como espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública, possibilita dar voz aos sujeitos, às pessoas que fazem a escola efetivamente, em suas ações cotidianas, construindo seus Projetos Políticos Pedagógicos coletivamente, fazendo com que todos os membros da escola sintam-se pertencentes a ela, contribuindo e atuando para que seus estudantes tenham uma educação integral.

Para que se tenham uma política efetiva de educação integral não basta aumentar o tempo da escolarização, mas considerar o desenvolvimento humano e sua integralidade. A educação não pode apenas cultivar conhecimentos, mas também os exercícios de valores, a afetividade e a subjetividade humana necessária para negociar sentidos, além de estimular os alunos a relacionarem-se consigo e com os outros, movendo-se no mundo com autonomia e pró-atividade (Cavaliere, 2009).

A educação em tempo integral apresenta uma possibilidade de contribuir para o avanço da aprendizagem dos alunos. Mais do que meramente uma questão do aumento da quantidade do tempo, a escola tem que se pautar em uma formação mais ampla, voltada para o seu desenvolvimento, por isso a política em educação muitas vezes vem integrada com uma educação em tempo integral, porém são políticas educacionais distintas, mas que muitas vezes caminham juntas.

Ainda mais quando o tempo extra na escola permite a participação das crianças em atividades extracurriculares, como esportes e artes, as quais, além de intrinsecamente valiosas, aprofundam o envolvimento dos alunos com a escola e eventualmente exercem impactos positivos sobre o aprendizado.

Educação integral, significando uma educação escolar ampliada em suas tarefas sociais e culturais com o objetivo de reconstrução das bases sociais para o desenvolvimento democrático, o qual só poderia se dar a partir de indivíduos intencionalmente formados para a cooperação e a participação. (Cavaliere, 2000, p. 01)

A política em educação integral vem conquistando significativo espaço nas arenas educacionais, pois um dos maiores desafios do sistema educacional é a elevação da qualidade do ensino público, pois paralelamente ao aumento quantitativo das vagas persiste acelerado declínio de desempenho auferido pelas avaliações nacionais.

Segundo Rios (2006 apud Menezes, 2012, p.52), a expressão “Educação Integral” constitui-se pleonasmos, pois “ou a educação é integral ou ela não pode ser chamada de educação”. O texto constitucional determina ainda que o Estado deve garantir a todos “o pleno exercício dos seus direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional” (art. 215). Possibilitando, assim, o entendimento de que a Educação Integral constitui-se direito de todos.

Com a Constituição de 1988 seguiram-se em defesa de uma educação de qualidade o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990 (ECA); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 (LDB); o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/2001 (PNE, 2001- 2010) – foram unânimes em reiterar o direito à educação (integral).

Sendo assim, Menezes (2012) destaca que a LDB e o PNE 2001-2010 reiteram o direito à Educação Integral, trazem para a reflexão o tempo integral, como um dos possíveis alicerces para construção desta educação. Com o novo PNE 2011-2020 é destacado na meta 6 que deverá ser oferecido uma educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) constitui-se na principal política federal de financiamento da educação básica pública em tempo integral, convém destacar o Programa Mais Educação (PME), que vem conquistando este financiamento. Instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e pelo Decreto nº 7.083/2010, o Programa Mais Educação, assim como o FUNDEB, foram criados no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (MENEZES, 2012).

O Programa Mais Educação tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo e permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral (Decreto, 7.083/2010, art.1º).

[...] os recursos do Mais Educação, tendo por referência o fato de que o Programa objetiva se constituir estratégia indutora de políticas municipais e estaduais de educação em tempo integral com vistas à Educação Integral, devem ser computados como um **aporte adicional** ao financiamento

das matrículas em tempo integral e, como tal, devem ser contabilizados para além dos recursos do Fundo. Ou seja, o financiamento do PME, entre outras possibilidades, pode contar com duas fontes: a do próprio Programa (PDDE/ Educação Integral) e a do Fundeb, desde que suas matrículas atendam ao disposto no art. 4º do Decreto nº 6.253/2007 (Menezes, 2012, p.148).

O Programa Mais Educação é uma política de educação (em tempo) integral por parte de estados e municípios. Porém, a realidade existente é uma estrutura de relações de grande complexidade, pois a cada dia que passa a dinâmica está mais acelerada, por isso é importante trabalharmos e lutarmos por um país mais igualitário e menos excludente, sendo realmente um país democrático, onde todos possam ter as mesmas oportunidades, mesmo sendo de classes diferentes.

Para o combate às desigualdades e ao avanço da qualidade do ensino, é necessário ir de encontro ao projeto educacional, disposto no Plano Nacional de Educação, e que os municípios reflitam sobre a importância do seu próprio papel na continuidade (ou não) de ações e/ou Programas, inicialmente desenvolvidos com o apoio do MEC, e, posteriormente, sob sua total responsabilidade.

Nosso país apresenta diferenças regionais, por esse motivo ao se pensar uma política de educação integral tem que ter em mente, que ela não pode ser padronizada para todo o Brasil, pois as ações variam de acordo com os contextos e interesses do coletivo, suas demandas e possibilidades.

É preciso diminuir a distância entre os conhecimentos universais e os saberes locais do território, pois a relação do indivíduo com a vida é mediada pelo território onde ele vive, pelas vivências e práticas culturais e a escola tem que trazer essa cultura local, crenças e valores com os quais seus estudantes se identificam para que se tenha realmente uma educação integral, para diminuição das desigualdades vividas neste país.

Para construir uma escola com uma educação integral é fundamental a gestão democrática e participativa, onde o processo de escolarização interaja com a comunidade escolar para promover o exercício da cidadania, formar sujeitos críticos, participativos e autônomos na construção de seu próprio conhecimento, assegurando uma participação consciente e responsável na sociedade, desenvolvendo o respeito pela diferença através de uma relação dialógica.

O Programa Mais Educação é proposto na perspectiva de reavivar as discussões históricas em relação à Educação Integral, mapear as iniciativas já existentes no território nacional e colocar a Educação Integral na agenda de discussões, trabalhando a partir deste novo contexto bem mais complexo e diverso que se vive na atualidade. Neste sentido, não se trata somente de ampliar o tempo de permanência na escola de forma assistencialista, mas de oferecer condição de se organizar um currículo que atenda as demandas e as dimensões formadoras das crianças, adolescentes, jovens e adultos por meio da interdisciplinaridade. A implantação da Educação Integral exige currículo pertinente e embasado no Projeto Político Pedagógico da unidade educativa, formação de professores e infraestrutura necessária à organização dos tempos e espaços adequados à Educação Integral.

Compreende-se que, realizar uma gestão democrática e participativa é um desafio às

instituições escolares públicas, pois exige que cada sujeito saia da posição designada, através de reflexão constante e de redirecionamento enquanto profissional da educação comprometido ao que se propôs. Um dos fatores prementes e intrínsecos desta questão diz respeito à prática dos profissionais da instituição.

Focando no diretor, diante da proposição de gestão democrática, este profissional deixa de ser o centro do processo escolar. Necessita, no entanto, ter em seu perfil, características que ressaltem as competências fundamentais à gestão.

Na administração escolar autoritária e centralizada, basta que o diretor e alguns poucos dominem os conhecimentos e técnicas de gerência e administração. Na gestão democrática é importante que todos saibam os princípios e métodos de uma nova administração. Isto deveria ser trabalhado já na formação do futuro educador, e não somente aos interessados em ser diretores escolares. (Paro, 1996, p.163).

Assim como a democracia, a atuação do diretor é um desafio à gestão da educação contemporânea, tendo em vista a situação atual da sociedade brasileira, a qual busca a superação da democracia formal e o avanço para uma democracia plena, uma democracia presente nas diversas situações e vivenciada por toda a comunidade.

A transformação se inicia com o respeito e a valorização das individualidades, onde os membros da comunidade escolar falem a mesma linguagem, tenham os mesmos ideais, apesar das inúmeras diversidades. Isso faz com que os integrantes do grupo percebam a importância da contribuição individual, da organização coletiva e da responsabilidade, neste trabalho tão árduo e gratificante, quanto o de educar para a vida.

## › *Considerações finais*

A pesquisa de dissertação de mestrado se constitui na análise das implantações dos conselhos escolares em escolas com o Programa Mais Educação no Município de Nova Iguaçu, pois o programa aumenta a oferta educativa nas escolas por meio de atividades optativas, por isso, o programa pode contribuir para a constituição de uma gestão democrática, que dialogue com todos os membros da escola e também com comunidade a qual a escola encontra-se inserida, proporcionando assim uma educação integral. Portanto, faz-se necessário uma avaliação crítica de seus processos e da contribuição destas na construção da gestão democrática nas escolas fluminenses a partir da atuação dos Conselhos Escolares e do Programa Mais Educação.

Este trabalho intentou para a importância da formação ética na educação, visto que o processo educativo não é apenas uma atividade humana entre outras, mas uma dimensão inerente a qualquer atividade do homem como ser social, que tem como principal objetivo a transformação da realidade social para melhorá-la e assim, torná-la mais humana. Por esse motivo a formação do professor e da gestão escolar é de suma importância.

Ainda assim, percebemos que é um desafio instituir em todas as escolas conselhos escolar, já que é necessário haver uma mudança de cultura neste ambiente. Sua capacidade de impulsionar

a ação para promover resultados desejados. E estas devem ser monitoradas e avaliadas, a fim de evidenciar ao público os seus resultados e se ter parâmetros para o prosseguimento das ações. Precisamos ultrapassar a questão do discurso e partir para a relação teoria e prática através de uma gestão de fato participativa e democrática.

A partir do conselho escolar pode-se produzir uma maior conscientização da comunidade escolar, fazendo com que todos os integrantes do ambiente escolar percebam que possuem o mesmo grau de importância para o bom funcionamento da instituição e que as contribuições também são responsabilidade de todos para a melhoria da educação.

É preciso fortalecer a consciência de cidadã, buscando a emancipação dos sujeitos sociais, através da auto reflexão, sem haver um saber dominante sobre os dominados. A educação que visa à libertação tem como principal objetivo a transformação da realidade da sociedade, para melhorá-la e torná-la mais humana, envolvendo, além do processo educativo, os demais processos essenciais à vida de uma sociedade: a atividade política, econômica e cultural. A gestão democrática, nesta perspectiva, é uma forma de incentivo para que este objetivo seja alcançado, se for realizada de corresponsável, partilhada, consciente e visando a autonomia de todos os agentes escolares e da escola.

Ao realizar uma gestão democrática e participativa, implica no desenvolvimento de um trabalho associado, em conjunto, em parceria em todos os sentidos, de organização, de tomada de decisões, de administração e de direção destinado à formação do sujeito e do seu desenvolvimento enquanto cidadão. Desta forma, acreditamos que o Conselho Escolar tem papel decisivo na democratização da educação e da escola, e o Programa Mais Educação vem para aumentar o diálogo entre a comunidade e o lócus escolar, com o intuito de promover a educação integral/em tempo integral.

Porém, as relações de poder desenvolvidas nas instituições escolares revelavam a preponderância da figura do diretor sobre os outros sujeitos. O poder se restringia a uma só pessoa e ocasionava uma situação não condizente à concepção de gestão democrática e participativa, dificultando a efetivação da democracia e da participação.

Se a escola é uma instituição social, com disparidade entre as classes sociais, e como tal, sofre reflexos do processo que a sociedade passa, ela também tem sua autonomia abalada pelas agências internacionais que interferem no setor educacional, através de proposições de reformas, da implementação de diretrizes, de programas de governo, de processos avaliativos e de proposta de descentralização.

Muitas vezes a valorização do individualismo pelo sistema capitalista, faz com que a escola deixasse de ser um espaço de oportunização ao acontecimento do trabalho coletivo e de desenvolvimento da construção da cidadania, para ser um lugar onde se enfatizasse e incentivasse uma postura competitiva pelo poder, estabelecendo relações desiguais.

Portanto, podemos considerar que hoje, o desafio maior do sistema educacional é a democratização do ensino e elevação da qualidade do ensino público. Por isso, gestão democrática torna-se cada vez mais uma demanda para a democratização da própria sociedade brasileira. Formando educadores que não só assimile o discurso, mas que se exercite a democracia a prática,

para a melhoria da educação básica, em busca de uma educação integral para seus discentes.

## > *Referências*

- BRASIL, (1988). Constituição Federal. Brasília, DF, Congresso Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1996). Lei 9394 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, Congresso Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2001). Lei Federal n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, p. 1, 10 jan. Seção 1, pt. 1.
- \_\_\_\_\_. (2004). Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 2.896, de 17 de setembro de. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 set. 2004. Seção 2, p. 7-8.
- \_\_\_\_\_. (2010). Decreto nº. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan.
- CAVALIERE, Ana Maria. (2009). Escola de tempo integral versus aluno de tempo integral. *Em Aberto*, Brasília. v. 22, n. 80, pp. 51-63, abr.
- FERREIRA, N. S. C. (Org). (2001). *Gestão democrática na educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2º ed. São Paulo: Cortez.
- GATTI, B. A. (2002). *A construção da pesquisa em educação no Brasil*, Editora Plano.
- MENEZES, J. S. S. (2012). Educação em tempo integral: direito e financiamento. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 137-152, jul./set. Editora UFPR 151.
- PARO, V. H. (1992). O caráter administrativo das práticas cotidianas na escola pública. *Em Aberto*. Brasília, n. 53, p. 39-45, jan./mar, 1992.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Administração escolar: introdução crítica*. 7. ed. São Paulo: Cortez / Autores Associados.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Gestão democrática da escola pública*. 3 ed. São Paulo: Ática.

# *Educación Sexual Integral en las escuelas secundarias de La Pampa. Aproximaciones a una política educativa en ejecución*

*de Dios Herrero, Mariana / UNLPam - marianaddh@hotmail.com*

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

## **> Resumen**

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, titulado “La educación secundaria en La Pampa: políticas, instituciones y actores”, cuyo problema de investigación se focaliza en el análisis del contenido y las formas que adopta la regulación de las políticas educativas para la escuela secundaria en la jurisdicción, en los modos en que las prescripciones oficiales son traducidas en las instituciones escolares, y en las maneras en que son significadas por docentes y estudiantes. Asimismo, intenta develar estrategias de aceptación, resistencia, autonomía, transformación y/o rechazo de las acciones de regulación promovidas desde el Estado.

En una línea de investigación que se centra en el estudio del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (creado con la sanción de la ley 26.150 en el año 2006), nos propusimos indagar en torno a los fundamentos y estrategias de implementación de la capacitación docente en el marco de ejecución del Programa en las escuelas de nuestra provincia.

Además, hemos querido conocer qué piensan los/as docentes, “ejecutores/as” de esta política que despierta dudas, inquietudes, miedos y grandes dilemas para su incorporación en las prácticas de enseñanza y aprendizaje, pues se trata de una temática: la sexualidad, teñida de prejuicios, mitos y tabúes, lo que supone un objeto de estudio complejo de abordar. Nos preguntamos ¿de qué modos las capacitaciones sobre E.S.I. se traducen en las instituciones educativas en las escuelas secundarias?, y ¿qué significados les atribuyen los/as docentes a la E.S.I en las escuelas secundarias?

Consideramos que tanto el concepto de “educación sexual” como el de “sexualidad”, se hallan en una trama de sentidos y significados en tensión dónde la ‘sexualidad’, se define entre la genitalidad y la construcción de subjetividad y “la educación sexual” entre el modelo biomédico; el paradigma de los derechos y el enfoque de género. Por otra parte, circula en las significaciones de los actores la idea de que no corresponde al ámbito público su abordaje, sino a la intimidad de la familia. En este marco simbólico, la E.S.I, se presenta como una política educativa de difícil y lenta concreción.

## **> Introducción**

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, titulado “La educación secundaria en La Pampa: políticas, instituciones y actores”, cuyo problema de investigación se focaliza en el análisis del contenido y las formas que adopta la regulación de las políticas educativas para la escuela secundaria en la jurisdicción, en los modos en que las prescripciones oficiales son traducidas en las instituciones escolares, y en las maneras en que son significadas por docentes y estudiantes. Asimismo, intenta develar estrategias de aceptación, resistencia, autonomía, transformación y/o rechazo de las acciones de regulación promovidas desde el Estado.

En una línea de investigación que se centra en el estudio del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (creado con la sanción de la ley 26.150 en el año 2006), nos propusimos indagar en torno a los fundamentos y estrategias de implementación de la capacitación docente en el marco de ejecución del Programa en las escuelas de nuestra provincia.

Además, hemos querido conocer qué piensan los/as docentes, “ejecutores/as” de esta política que despierta dudas, inquietudes, miedos y grandes dilemas para su incorporación en las prácticas de enseñanza y aprendizaje, pues se trata de una temática: la sexualidad, teñida de prejuicios, mitos y tabúes, lo que supone un objeto de estudio complejo de abordar. Nos preguntamos ¿de qué modos las capacitaciones sobre E.S.I. se traducen en las instituciones educativas en las escuelas secundarias?, y ¿qué significados les atribuyen los/as docentes a la E.S.I en las escuelas secundarias?.

El objetivo de esta ponencia es analizar las tensiones que supone la incorporación de la educación sexual integral en las escuelas secundarias. Consideramos que tanto el concepto de “educación sexual” como el de “sexualidad”, se hallan en una trama de sentidos y significados en tensión dónde la ‘sexualidad’, se define entre la genitalidad y la construcción de subjetividad y “la educación sexual” entre el modelo biomédico; el paradigma de los derechos y el enfoque de género. Por otra parte, circula en las significaciones de los actores la idea de que no corresponde al ámbito público su abordaje, sino a la intimidad de la familia. En este marco simbólico, la E.S.I, se presenta como una política educativa de difícil y lenta concreción.

## › *‘Sexualidad’ y ‘educación sexual’ en la trama de significados*

La educación sexual en la ley, hace referencia a la ‘sexualidad’ desde una dimensión integral, dice el artículo 1º: “A los efectos de esta ley, entiéndase como educación sexual integral la que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos”.

Desde esta dimensión, señalan Elizalde, Felitti y Queirolo (2009) la sexualidad, reconoce al otro/a como sujeto complejo, con sentimientos, valores y derechos y al cuerpo como una cuestión clave, que no puede reducirse al funcionamiento fisiológico sino que está investido de significados sociales y culturales y hasta económicos y políticos históricamente situados. En este marco la educación sexual, orienta el trabajo pedagógico al reconocimiento del sujeto, de su cuerpo y de sus sentimientos (Faur, 2007a).

Señala Ramos (2011), en el marco de la ‘integridad’, la educación sexual contempla los siguientes aspectos: Continuidad: la educación sexual abarca desde nivel inicial hasta la universidad; Transversalidad: la educación sexual no constituye una asignatura específica, sino que

es incorporada a los contenidos de todas las asignaturas; Selección adecuada de contenidos: los contenidos se seleccionan de acuerdo a la edad, sexo, condición socioeconómica, características culturales, y étnicas, y en relación a la etapa de desarrollo de los educandos; Incorporación de la perspectiva de género, se considera a ésta como herramienta para reflexionar, problematizar y deconstruir mandatos sociales que conforman estereotipos de masculinidad y femineidad.

Ahora bien, este significado de la sexualidad y en consecuencia el sentido que adquiere la educación sexual, entra en confrontación con un concepto de la sexualidad arraigado en el imaginario social.

Dice Fernández (2010) en la expresión imaginario social lo imaginario remite a una capacidad imaginante, como invención o creación incesante social histórica psíquica de figuras, formas, imágenes; en síntesis producción de significaciones colectivas. El imaginario social opera como organizador de sentido de los actos humanos, estableciendo líneas de demarcación de lo lícito y lo ilícito de lo permitido y lo prohibido, de lo bello y lo feo.

De este imaginario proviene que la sexualidad se reduce al sexo, y en consonancia que su enseñanza implica el abordaje de temas asociados a la genitalidad y reproducción.

Esta concepción hizo que, por mucho tiempo, la responsabilidad de esta enseñanza quedara circunscripta de modo exclusivo al área de las Ciencias Naturales o a las horas de Biología o que el abordaje de la sexualidad se hiciera sólo de la mano de un profesional de la salud que visitaba la escuela. (Elizalde et al, 2009: 15).

Morgade, Baez, Zattara y Díaz (2011) afirman que esa concepción de la sexualidad se vincula y afianza con el llamado modelo biologicista, el cual a su vez se complementa con una perspectiva médica. Desde este enfoque biomédico, se considera que el abordaje pedagógico de la sexualidad consiste en el estudio de la anatomía y la reproducción, y se pone el eje en las amenazas o efectos no deseados de la sexualidad. Aquellos contenidos asociados con los sentimientos y las relaciones humanas, o los efectos deseados que una sexualidad rica y sana podría aportar al conocimiento, no es tenido en cuenta.

De acuerdo a las autoras, a esta tradición biomédica, se suma otro modelo al que denominan “moralizante”. Tienen en común el supuesto de que la sexualidad se expresa centralmente en la genitalidad, pero este modelo pone especial énfasis en su control mediante la abstinencia. La responsabilidad de la enseñanza se delega a los espacios curriculares como Formación Ética, Educación Moral y Cívica en la escuela Media. Este enfoque es promovido por la Iglesia Católica, que considera la educación sexual en términos de “educación para el amor”, en esta línea de pensamiento, el verdadero amor es casto; cuando el hombre y la mujer se unen en matrimonio y se produce la generación de una nueva vida.

En cambio, la educación sexual integral como la entiende la ley, se fundamenta en un enfoque que reconoce la centralidad de los derechos humanos.

El discurso de los derechos aparece como la fundamentación válida para la educación sexual, resultando sin duda una superación del silencio o del modelo biomédico imperante en la escuela o del carácter descorporizado de la visión moralizante de la sexualidad (Morgade et al, 2011: 186).

Pautassi (2008) señala que el enfoque de derechos utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos y en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el

derecho internacional de los derechos humanos han precisado no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a derechos y garantías ciudadanas, sino también aquello que debe hacer, en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales.

Cuando un Estado ratifica los tratados internacionales de derechos humanos, se compromete a adoptar un marco ético para la regulación de relaciones sociales y de respeto a la dignidad humana. El compromiso básico lo asume el Estado y sus consecuencias operativas suponen tanto adecuaciones en el cuerpo de la legislación, como orientaciones de políticas, planes y programas específicos para afianzar el respeto por los derechos y libertades de cada persona sin ningún tipo de discriminación. En el terreno de la sexualidad, el acceso a información científica actualizada, a una formación que respete la libertad y la dignidad de las personas, y a servicios de salud de calidad constituyen derechos inalienables, ratificados por la Argentina a través de la Constitución de la Nación (Faur 2007b)

En este sentido, afirma Morgade (2011), la ley 26150, otorga contenido a principios y derechos incorporados a la Constitución Nacional, dando cumplimiento a la obligación gubernamental de adecuar las políticas y programas a las normas internacionales adoptadas por el país. Entre las normas relacionadas se encuentra la declaración Universal de Derechos Humanos y Deberes del hombre, la Convención sobre los Derechos del niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Pacto Internacional de derechos civiles políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, otras convenciones que fueron suscriptas brindan a la ley 26150 un marco de interpretación basada en los derechos humanos: La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (ley 24632) y el Protocolo Relativo a la Venta de niños, la Prostitución infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (ley 25763).

Asimismo la autora, destaca a nivel nacional, un antecedente importante, esto es la ley nacional de Salud Sexual y Reproductiva n° 25673, sancionada el 21 de noviembre de 2002 por la que se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, y establece que toda la población deberá tener garantizado el acceso a la información, delegando explícitamente a la comunidad educativa la tarea de formación. En la misma línea, la ley de educación nacional n° 26206, sancionada en el 2006, plantea como objetivo de la educación la obligación de los docentes de garantizar el respeto y la protección de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes n° 26061 del año 2005, posicionando a la comunidad educativa en un rol activo para la promoción y protección de derechos.

Otro enfoque que contribuye a mirar la educación sexual desde la integralidad es la perspectiva de género. De acuerdo a Ramos (2011), el género, hace referencia a las pautas, normas, que regulan los comportamientos de los individuos según el sexo al que pertenezcan y que están determinadas por relaciones de poder. Estos determinantes de género son construcciones sociales, aprendidos en la socialización primaria y secundaria a través de los vínculos que se establecen con pares y adultos, por eso varían de acuerdo con las diferentes culturas, los diferentes momentos históricos y las diferencias geográficas.

Según Morgade et al. (2011), el aporte más significativo de este enfoque es la comprensión del cuerpo humano como inscripto en una red de relaciones sociales que le da sentido. En consecuencia, su uso disfrute y cuidado, está fuertemente condicionado por el sector

socioeconómico y educativo de pertenencia, las costumbres y valores del grupo social que integra, las relaciones de género hegemónicas.

### › *El discurso Oficial*

En La Pampa, la E.S.I, se pone en marcha a través del Programa de Educación Sexual que comienza en 2009. El programa responde a los lineamientos de la política educativa nacional, esto es aborda la sexualidad desde el enfoque de los derechos y el género. Dice Jacqueline Evangelista, Directora de Planeamiento, Evaluación y Control:

"ESI, significa que en base a la rigurosidad científica y a los conocimientos pedagógicos actualizados, se resignifican acciones (...) El compromiso es contextualizarlos a la Provincia y a cada institución educativa, respetando la diversidad, las creencias, trabajando en conjunto (...) hablamos también de integralidad porque no solo tiene que ver con una enseñanza en la información, sino también con la afectividad y con la ética. y en ese sentido cada escuela, en base a su ideario implementará la propuesta provincial (...) la enseñanza se implementará de modo transversal" (Ministerio de Cultura y Educación 10 de diciembre de 2009).

Asimismo, el Programa pretende implementarse a través de jornadas de capacitación con la pretensión de alcanzar a todos/as los/as docentes de la provincia. Y agrega la directora:

"Para el año que viene habrá acciones de capacitación docente y progresivamente incluiremos este tema en la agenda de las instituciones educativas (...) las capacitaciones docentes no serán de carácter teórico, sino que los docentes podrán elaborar proyectos institucionales contemplando el contexto de su escuela y de la comunidad a la que pertenecen" (Ministerio de Cultura y Educación 10 de diciembre de 2009).

El ciclo de capacitaciones comienza a desarrollarse en julio de 2010, de manera gradual, comienza con jornadas destinadas a los equipos técnicos. El ministro de Educación, Néstor Torres, afirma:

"Se tomó la decisión de trabajarlo en las instituciones a partir del ciclo lectivo 2011, en consecuencia venimos trabajando con los equipos técnicos (...) luego llevaremos los lineamientos a los docentes, y se va a trabajar en los tres niveles para después llevarlos a los otros siempre con un trabajo articulado y logrando consensos con todos los organismos (Ministerio de Cultura y Educación 30 de julio de 2010)

Las capacitaciones se extendieron durante los años 2011 y 2012, por medio de distintos eventos tales como jornadas y congresos con la coordinación de los responsables de la temática del Ministerio de Educación de la Nación.

En este contexto se realizó el 23 de septiembre de 2011, El primer Congreso Provincial de ESI que contó con la presencia del ministro de Educación de la Nación, Dr. Alberto Sileoni. Afirma Evangelista: *"la idea es profundizar algunos saberes, socializar experiencias para llegar efectivamente a cada una de las escuelas de nuestra provincia en esta temática compleja"* (Ministerio de Educación, martes 20 de septiembre de 2011)

Además, participaron expositores de nivel nacional en paneles y conferencias, que se centraron en los derechos y se desarrollaron diferentes talleres. En este sentido señala el

coordinador provincial del Programa, Julio Trivigno: *“los talleres aportarán herramientas y contenidos para los participantes, pensando en este marco de implementación y elaboración de propuestas para trabajar en el aula”*.

En agosto de 2012, se realizaron las Jornadas Nacionales de Formación Institucional en Educación sexual integral también con la presencia del ministro de Educación de la Nación. La ministra de Cultura y Educación Jaqueline Evangelista, lo anuncia con las siguientes palabras:

“Está planificado que todas las instituciones educativas de todas las modalidades y todos los niveles estén capacitadas en esta temática para el 2015 (...) se abarcará alrededor de 1200 docentes de la provincia quienes luego replicarán en sus escuelas, la formación que obtendrán en estos tres días de capacitación intensivos” (Ministerio de Cultura y Educación jueves 23 de agosto de 2012).

Estas jornadas finalizaron el 27 de agosto. La subsecretaria de Coordinación Mónica dell Acqua, manifestó: *“con este tercer encuentro quedó cubierto el cien por ciento de la provincia en todas las instituciones educativas, en esta capacitación de Educación sexual integral”* (Ministerio de Educación lunes 27 de agosto de 2012).

A partir de lo expuesto desde el discurso oficial sobre las capacitaciones docentes, nos preguntamos si los docentes que asistieron a las capacitaciones, transmitieron esa experiencia en las instituciones donde trabajan, y en todo caso, que espacios abren las instituciones para organizar el trabajo pedagógico sobre estos contenidos, entendiendo que la sexualidad, es un tema controvertido, pues se halla teñido de prejuicios, mitos y tabúes, lo que supone ciertas tensiones en relación a la incorporación de la ESI, que además de acuerdo al nivel educativo adquiere distintos matices.

Desde esta perspectiva, los/as docentes encuestadas plantean los siguientes obstáculos para trabajar los contenidos ESI, que hemos clasificado en algunas categorías:

Familia: que se niega a que los hijos reciban educación, miedo de las docentes a lo que digan los padres.

Capacitación: falta capacitación, no todos los docentes están capacitados.

Creencias, prejuicios: representaciones de la sociedad que lo consideran tabú; prejuicios propios, rigidez en los pensamientos producto de la sociedad patriarcal, resistencia a los cambios.

Desinterés de padres o directivos, desinterés de colegas, resistencia de las directoras, falta de apoyo del equipo directivo "nadie nos defiende ni nos avala". Religión: fuerte tradición del catolicismo y evangélicos militantes. "Alumnos cuya religión no los permiten tratar saber esos temas en otra institución que no sea su iglesia me ha sucedido con otros temas como el origen de la vida y evolución" (M: profesora de biología).

Materiales: faltan más materiales como folletos.

Observamos en las respuestas de nuestros encuestados un denominador común y es la idea de que ellos/as los/as docentes no saben sobre el tema sexualidad, a tal punto que una de nuestras informantes, ante el pedido de indicar el grado de acuerdo respecto a si los contenidos de la ESI son importantes en la/as instituciones donde trabaja, según la escala TOTALMENTE EN DESACUERDO; EN DESACUERDO, INDIFERENTE, DE ACUERDO, TOTALMENTE DE ACUERDO, señala la categoría:

INDIFERENTE. Lo justifica con los siguientes argumentos: *"No puedo estar de acuerdo o en desacuerdo de algo que no conozco bien"* (L- Profesora de física y matemática)

En este sentido, coincidimos con los interrogantes planteados por Greco (2009): ¿cuál es el conocimiento para hablar de sexualidad en la escuela?, ¿qué tipo de especialidad hace falta para trabajar estos temas?; ¿se trata del dominio de un campo de conocimiento o de un conjunto de técnicas o métodos educativos particulares?

Según la autora, la sexualidad se trata de un conjunto de saberes "indisciplinados" pues atraviesan fronteras entre las ciencias naturales y ciencias sociales, entre la historia, la filosofía, la pedagogía, etc.

"Es por ello también que llamamos "despliegue de la ignorancia" en la enseñanza a la apertura de sentidos desde no saberlo todo, generación de condiciones para la experiencia ausencia de certezas sobre el conocimiento sobre uno mismo y la del otro no clausura mediante un saber ni de la situación de aprendizaje" (70)

Además considera la autora se trata de un trabajo pedagógico que demanda confianza, entendida esta como un modo de considerar, de mirar al otro.

## › *Notas finales*

Más allá de lo que ofrezcan las capacitaciones en torno a qué conocimientos impartir sobre sexualidad y/o con qué dispositivos trasladarlos al aula. Hay en la sexualidad, en torno a su núcleo duro, un componente, el marco simbólico, que lo diferencia de otros saberes y obstaculiza su transmisión.

Además, consideramos que supone establecer una relación pedagógica con los y las estudiantes cuya horizontalidad está dada por la ignorancia de ambos involucrados. Ningún otro conocimiento nos coloca a los docentes en ese plano de igualdad con nuestros estudiantes que el tema de la sexualidad de allí su mayor problemática cuyo trasfondo es una gran tensión entre la enseñanza como transmisión de información y la enseñanza como un encuentro con el otro.

## › *Referencias Bibliográficas*

Cepeda, A. (2008). Historiando las políticas de sexualidad y los derechos en Argentina: entre los cuentos de la cigüeña y la prohibición de la pastilla (1974 – 2006). [Versión electrónica] *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, publicación del Posgrado en Ciencias Sociales UNGS-IDES, (2), pp. 23 – 37.

Del Río Fortuna, C. & Lavigne, L. (2008). "Políticas públicas, derechos y regulaciones de la sexualidad en la ciudad de Bs. As.: un análisis de dos casos". Ponencia presentada en *IX Jornadas de historia de las mujeres. IV congreso Iberoamericano de Estudios de género*. Universidad Nacional de Rosario, Julio 2008.

- Elizalde, S., Felliti, K. & Queirolo, G. (coord.) (2009). *Género y sexualidades en las tramas del saber. Revisiones y propuestas*. Bs. As, Argentina: Libros del Zorzal.
- Faur, E. (2007a) "La educación en sexualidad". *El monitor de la educación* [versión electrónica], (11), 5° época, marzo/abril.
- Faur, E. (2007b) "Fundamentos de derechos humanos para la educación integral de la sexualidad". [versión electrónica]. En *Educación sexual en la escuela. Perspectivas y reflexiones*, CGBA Ministerio de Educación, Dirección general de planeamiento, Bs. As. 2007, pp 23-46..
- Fernández, A. M. (2010). *La mujer de la ilusión: pactos y contratos entre hombres y mujeres*, Bs. As., Argentina: Paidós.
- Greco, M.B. (2009) "Acerca de una confianza instituyente y la palabra sobre sexualidad en la escuela. Reflexiones sobre la experiencia de educar". En Villa A. sexualidad, relaciones de género y generación. Bs As, ed. Noveduc.
- Lavigne, L. (2007). La educación sexual en la ciudad de Bs. As. Interrogantes y reflexiones acerca de la construcción de una política pública en sexualidad [versión electrónica]. *Libertades Laicas red iberoamericana por las libertades laicas*.
- Marina, M. (2012) La educación sexual como política del Estado [versión electrónica]. *Cuadernos de educación 4: El desafío de la educación sexual*, (4)12-18.
- Morgade, Graciela (coord.) (2011). *Toda Educación es sexual*. Bs. As. : La Crujía ediciones.
- Morgade, G., Baez, J., Zattara, S. & Díaz Villa, G. (2011). Pedagogías, teorías de género y tradiciones en "educación sexual". En G. Morgade (coord.), *Toda educación es sexual* (pp.23-51). Bs. As, Argentina: La Crujía ediciones.
- Morgade, G., Baez, J., Zattara, S. & Díaz Villa, G. (2011). Algunas pistas... en "educación sexual". En G. Morgade (coord.), *Toda educación es sexual* (pp.185-204). Bs. As, Argentina: La Crujía ediciones.
- Pautassi, L. (2008). Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer. Conferencia presentada en *IX Jornadas de historia de las mujeres. IV congreso Iberoamericano de Estudios de género*. Universidad Nacional de Rosario, Julio 2008.
- Ramos, G. (2011). ¿Qué, cómo y por qué enseñar educación sexual en la escuela? En S. La Rocca y G. Gutiérrez (comps), *Escuela políticas y formación docente. Piezas en juego para una estrategia de transformación* (pp. 124- 144). Córdoba, Argentina: UEPC.

Fuentes analizadas:

Ministerio de Cultura y Educación, noticias [www.lapampa.gov.ar](http://www.lapampa.gov.ar).

# *Os impactos da nova política educacional na formação do pedagogo na perspectiva dos alunos de uma IES federal*

Marilene do Carmo Silva<sup>1</sup> / UFOP - lenemary1990@hotmail.com

Regina Magna Bonifácio de Araújo<sup>2</sup> / UFOP - regina.magna@hotmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Pedagogia, formação do pedagogo, perspectiva do aluno*

## » *Resumo*

Este trabalho apresenta os resultados parciais do projeto de pesquisa interinstitucional “*Pedagogia na perspectiva do aluno: impactos da nova política educacional para o curso*” iniciado em 2013 e que envolveu três universidades da região sudeste brasileira. Este projeto teve como foco investigar entre os alunos do curso de Pedagogia o sentido da formação do pedagogo e compreender o impacto das políticas sobre as instituições formadoras e sobre os sistemas de educação básica. Utilizamos uma abordagem qualitativa, envolvendo análise documental dos projetos pedagógicos dos cursos, análise dos questionários aplicados nas turmas, construídos a partir das categorias: Perfil; Trajetória Escolar; Escolaridade dos Pais; Perfil profissional atual; A Universidade e O curso de Pedagogia; e análise das narrativas de uma amostra de alunos. O projeto pretende conhecer, na perspectiva dos alunos, o que os motivou a fazer o curso, suas expectativas, o grau de satisfação, as dificuldades encontradas e se estimulariam outros jovens a cursá-lo. Foram referenciais teóricos Magi, Licínio, Gimeno Sacristan, Ball, Apple, e Bourdieu. Os dados coletados refletem os anseios, os problemas, as indagações diante do processo de formação. Os alunos - dentro de um quadro geral de insatisfação - problematizam a relação difícil de estabelecer entre o aluno e o cientista da educação dentro da formação. Evidenciou-se que a formação do gestor ficou em segundo plano, a formação do professor para atuar nos anos iniciais do Ensino Fundamental aparece como foco principal do curso.

---

1 Graduanda do curso de Pedagogia, bolsista de Iniciação Científica pelo Programa PIBIC/UFOP/Fapemig

2 Doutora em Educação. Professora no Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto – Minas Gerais - Brasil.  
Membro do Grupo de Pesquisa sobre Formação e Profissão Docente.

## > *Introdução*

Em 2012 a Universidade Federal de Ouro Preto associou-se a um Projeto Interinstitucional de Pesquisa intitulado “*O significado de ser pedagogo para os alunos do curso de Pedagogia-Licenciatura*”. Os dados deste projeto apontaram entre outras questões a urgência em se esclarecer os impactos das mudanças ocorridas com as novas Diretrizes para a formação do Pedagogo e compreender os seus efeitos sobre este processo formativo. A partir deste projeto, entendeu-se como necessária a produção de novos conhecimentos tomando como base o que já fora construído e buscando contribuir com as discussões acerca da identidade do curso de Pedagogia, modificado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais no ano de 2006. Um novo projeto foi pensado, “Pedagogia na perspectiva do aluno: impactos da nova política educacional sobre o curso” e integra o Grupo de Pesquisa em Gestão e Políticas Públicas da Faculdade de Educação da (PUC-SP) que reúne as pesquisadoras e alunos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Neste trabalho apresentaremos alguns resultados da primeira etapa, apenas da instituição federal, pois a pesquisa encontra-se em fase de conclusão.

É inegável que a formação do educador influencia a sua prática. O campo prioritário de atuação do Pedagogo é a Educação Básica, logo são urgentes profissionais bem formados e dispostos a trabalhar em prol de mudanças na Educação Básica. Diante deste contexto e do fato que ainda hoje é visível o desinteresse pelo curso, é preciso conhecer melhor o aluno que nele ingressa, sua realidade e suas expectativas para que se possa pensar em oferecer um curso que possibilite uma formação teórica sólida e que promova um desenvolvimento no sentido da constituição de um profissional competente e consciente de suas responsabilidades.

Decidiu-se, desta forma, investigar porque os alunos ingressam neste curso, partindo de uma indagação geral que explicita o problema desta pesquisa: O que expressa o aluno sobre a sua decisão em se matricular e frequentar o curso de Pedagogia? E outras decorrentes: O que os motiva para tal? Quais são as suas expectativas? Qual o nível de satisfação com o curso? Será que os alunos mudam no decorrer do curso? O aluno da graduação em Pedagogia estimularia outros jovens a cursá-la?

Alguns autores apoiaram este estudo. Vincenzo Magi (2007) em sua obra intitulada *Pedagogia*, ofereceu um quadro histórico, focalizando correntes e movimentos, principais métodos e modelos, além de outros itens. Licínio Lima(2001) e Rui Canário(2005) facilitaram o exame das instituições escolares na sua relação com as políticas públicas e a compreensão do processo de interação entre professores e alunos. Ainda Gimeno Sacristan (1998) e Stephen J. Ball(2002) foram estudados para o entendimento do conceito de “reforma” e de “reformadores”, responsáveis pelas políticas educacionais. Estes autores se complementam e a eles se somaram outros, quando exigidos pelo próprio processo de investigação. Para conhecimento do procedimento metodológico foram estudados Bogdan & Biklen (1994) e discutidas suas ideias sobre as características de uma pesquisa qualitativa.

Foi objetivo geral desta investigação conhecer, por meio da narrativa do aluno de

Pedagogia, o que o motivou a fazer o curso, as suas expectativas, o grau de satisfação, as dificuldades e motivos que o levou a esta escolha e se estimularia outros jovens a cursá-lo. Além disto, esperamos identificar os fatores e suas fontes apontados como dificultadores e ou facilitadores do atendimento às expectativas dos alunos; investigar os impactos das Políticas de Formação de Professores nos Projetos Pedagógicos dos Cursos; compreender os impactos do processo formativo na construção do Pedagogo; discutir a inserção na atividade profissional na perspectiva dos alunos do curso de Pedagogia.

## › *Referencial teórico*

O Curso de Pedagogia no Brasil se institucionalizou no ano de 1939 e, desde então, tem sido alvo de muitas discussões e estudos quanto às mudanças que o mesmo sofreu na sua estrutura organizacional e também quanto a sua identidade histórica. Os trabalhos que consideram as políticas públicas educacionais frente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996 (LBD nº 9.349/96) procuram saber qual o procedimento formativo do pedagogo, especialmente, no que diz respeito à sua formação como docente. Para Cruz (2011),

... Ao pensar sobre a atuação como pedagogo, de imediato, vêm à tona os múltiplos desafios do trabalho pedagógico, instigando-me a pensar, planejar, implementar, acompanhar e avaliar processos que contribuam para o desenvolvimento do aluno, do professor da escola, da comunidade e do sistema educacional, sempre pautados pela perspectiva do trabalho coletivo, participativo e dialógico. (Cruz, 2011, p. 18)

Sua criação é decorrente da concepção normativa da época, que alinhava todas as licenciaturas ao denominado “esquema 3+1”, pela qual era feita a formação de bacharéis nas diversas áreas das Ciências Humanas, Sociais, Naturais, nas Letras, Artes, Matemática, Física, Química. Seguindo este esquema, o curso de Pedagogia oferecia o título de bacharel, a quem cursasse três anos de estudos em conteúdos específicos da área, quais sejam fundamentos e teorias educacionais; e o título de licenciado que permitia atuar como professor, aos que, tendo concluído o bacharelado, cursassem mais um ano de estudos, dedicados à Didática e a Prática de Ensino. O então curso de Pedagogia dissociava o campo da ciência Pedagogia, do conteúdo da Didática, abordando-os em cursos distintos e tratando-os separadamente.

O curso de pedagogia foi definido como um curso de bacharelado ao lado de todos os outros cursos das demais seções da faculdade. O diploma de licenciado seria obtido por meio do curso de didática, com a redução de um ano, acrescentado ao curso de bacharelado. Está aí a origem do famoso esquema conhecido como ‘3+1’ (Saviani, 2008, p. 35).

Dialogando com Cruz (2011) que realiza um interessante apontamento sobre a formação técnica conferida ao bacharel em pedagogia, argumentando que ao propor a formação de um técnico, a faculdade distorceu o conceito de bacharelado previsto na legislação que previa a “formação de intelectuais para o exercício das atividades culturais de ordem desinteressada ou

técnica” (p. 36).

Com a Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia-Licenciatura, o mesmo vem enfrentando ainda constantes questionamentos sobre sua identidade e que tipo de profissional do pedagogo deve formar. As atuais Diretrizes no artigo 2º propõem que este profissional seja capaz de atuar na “Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal e em cursos de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos” (Brasil, 2006, p.1).

De acordo com Cruz (2011),

A Pedagogia sempre foi muito questionada. Dentre tantas obras, o manifesto a favor dos pedagogos, escrito por quatro renomados autores franceses, Houssaye, Soetard, Hameline e Febre (2004), situa os questionamentos que põe em xeque a Pedagogia, realçando que ela não precisa ser resgatada, porém respeitada. O fato é que é difícil explicar o que a pedagogia é, parecendo ser estéril de conhecimento próprio, tendo de adotar conhecimento de outras áreas para se afirmar. Será mesmo assim? Ou será que não nos acostumamos com o mal-estar existencial que toma conta de sua área?(Cruz, 2011, p.17).

O questionamento apontado por Cruz, se refere ao novo rumo que a Pedagogia tomou depois da instituição das novas diretrizes curriculares em 2006, que privilegiou apenas a licenciatura, extinguindo, portanto a formação do bacharel. Conforme Gimeno Sacristán (1998) toda reforma vem afetar uma normalidade, constituindo-se numa tensão entre o existente e o desejado. As diretrizes propõem a formação de um Pedagogo que vai de encontro com concepções cristalizadas, ou seja, antes se formavam os especialistas e hoje se pretende formar um profissional que compreende uma totalidade em que a docência se constitui como base. Frigotto (1996) vem nos mostrar em sua obra, *Educação e a crise do capitalismo*, um pouco sobre questões que envolvem a educação e suas respectivas mudanças quando cita que “O trabalho, a tecnologia, a educação são concebidos como fatores. A educação e a formação humana terão como sujeito definidor as necessidades, as demandas do processo de acumulação de capital sob as diferentes formas históricas de sociabilidade que assumir.” (p. 30).

Para o autor, no campo da educação é necessário que haja certa delimitação dos conteúdos e da gestão do processo educativo. E isto, no plano dos conteúdos, a educação geral, vem definida por conhecimentos que aceitam o domínio dos fundamentos científicos intelectuais subjacentes a diferentes técnicas do processo educativo. Isto fica mais claro quando Frigotto cita que:

“A perspectiva da escola unitária, na prática da identificação e organização dos conhecimentos (necessários e não arbitrários) tem inúmeras outras implicações. Dentre estas, destaca-se a superação das polaridades: conhecimento geral e específico, técnico e político, humanista e técnico, teórico e prático. Trata-se de dimensões que, no plano real, se desenvolvem dentro de uma mesma totalidade concreta. Tanto a identificação do núcleo necessário de conteúdos, quanto os processos, os métodos, as técnicas não podem ser determinados nem pela unilateralidade da teoria (teorismo), nem pela unilateralidade da técnica e da prática (tecnicismo, ativismo), mas na unidade dialética de ambas, ou seja, na e pela práxis.” (Frigotto, 1996, p.180).

Tentando fazer uma reflexão sobre o que Frigotto vem nos dizer, Fernando Hernandez em sua obra, *Transgressão e mudanças na educação: os projetos de trabalho*, vem trazer uma outra visão

de como podemos enxergar a Educação e a Pedagogia, através dos projetos de trabalho. Hernandez (1998) faz

“um convite à transgressão das amarras que impeçam de pensar por si mesmo, construir uma nova relação educativa baseada na colaboração na sala de aula, na Escola e com a comunidade. Na não-marginalização das formas de saber dos excluídos, na construção de um novo sentido da cidadania que favoreça a solidariedade, o valor da diversidade, o sincretismo cultural e a discrepância.” (p. 13).

Para ele, quando se trata da construção da realidade, o todo é muito mais do que a soma das partes, indicando que é possível organizar um currículo escolar não por disciplinas acadêmicas, mas por temas e problemas nos quais os estudantes se sentissem envolvidos, aprendessem a pesquisar para depois aprender a selecioná-las, ordená-las, interpretá-las e tornar público o processo seguido. Assim, o melhor caminho para ensinar alguém a pensar (a aprender compreensivamente) é mediante a pesquisa, observando o contexto social do qual os estudantes procedem buscando versões dos fatos que lhes permitam interpretar a realidade.

### › *O caminho metodológico.*

Na primeira etapa deste projeto utilizamos de um questionário, com questões abertas e fechadas, para conhecer o perfil dos estudantes do curso de Pedagogia, a escolaridade dos pais, o que os motivou a ingressarem neste curso, as suas expectativas, o grau de satisfação, as dificuldades e se estimulariam outros jovens a cursá-lo. Foram aplicados dois questionários diferenciados. Um com 44 questões para a turma do 1º período e outro com 56 questões para as turmas do 2º ao 8º períodos. Ambos os questionários continham questões agrupadas em categorias. São elas: Perfil; Trajetória escolar; Escolaridade dos pais; Perfil profissional atual; Universidade; O curso de Pedagogia. Participaram desta pesquisa, apenas na IES Federal, 116 alunos do curso de Pedagogia, sendo 18 alunos do primeiro período e 98 alunos que estão entre o 2º e 8º período.

Na segunda etapa foi aplicado um memorial narrativo a três alunos de cada turma do curso. Este memorial apresentava um roteiro orientador e, encontra-se atualmente em fase de análise. Os dados quantitativos permitiram traduzir em números as opiniões dos sujeitos da pesquisa e assim reforçará os dados obtidos por meio da abordagem qualitativa. As contribuições dos autores Bogdan e Biklen (1994) foram decisivas nas discussões sobre os instrumentos utilizados nesta pesquisa, auxiliando no entendimento conceitual e na sua prática.

### › *Sobre os alunos ingressantes*

Todos os alunos desta turma foram convidados a participarem da presente pesquisa, mas apenas 18 responderam ao convite. A identidade dos sujeitos foi mantida em sigilo, sendo criada para cada aluno uma identificação, composta de letras e números que registram turma, turno e

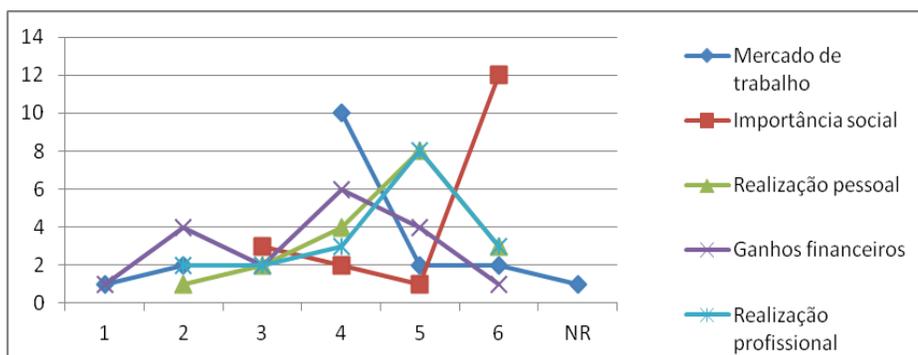
sujeito. Em relação a idade, esta turma é formada por um público bastante jovem, recém-saído da Educação Básica. Apenas 03 alunos apresentam idade superior a 28 anos. Nesta turma, há uma predominância do público feminino que não pode ser ignorada, mas com um número representativo de rapazes em sala de aula, em número de 6. É fato que, conforme Gatti (1996) essa procura pela docência por público feminino está associada ao estereótipo social da função da mulher de cuidar, muito embora, nos dias atuais esta função esteja sendo compartilhada pelos homens.

Mesmo sendo um grupo muito jovem, em relação ao estado civil, encontramos 09 alunos casados e 09 alunos solteiros, entretanto, a maioria não possui filhos. Um ponto em comum entre os sujeitos entrevistados é o fato de que todos moram em Minas, sendo que 65% dos alunos residem em Mariana e 61% com seus familiares. Este fato é revelador do quanto a UFOP representa para a região e que cada vez mais, os alunos das comunidades no entorno da instituição, conseguem vagas no ensino superior público.

As questões agrupadas na categoria Trajetória Escolar procuram mostrar o percurso realizado pelos alunos do curso de Pedagogia, na Educação Básica, identificando o tipo de instituição, ano de conclusão e se a modalidade foi regular ou EJA. Observamos que a maioria dos sujeitos pesquisados (17) concluiu o Ensino Médio em escola pública, o que nos faz compreender que as políticas públicas de filantropia como o PROUNI (Programa Universidade para Todos) são propulsoras de atendimento financeiro para alunos advindos de escolas públicas para terem acesso à universidade. Todos os alunos participantes da pesquisa, concluíram a Educação Básica, na modalidade regular.

Dos entrevistados, 09 alunos declararam que trabalham, sendo cinco com carteira assinada e uma com estagiária. Destes, apenas dois responderam que atuam na educação, em instituições privadas e no Ensino Fundamental. Os demais alunos declararam que não estão trabalhando no momento. Ainda dentre os que trabalham, podemos destacar que nenhum dos sujeitos é funcionário público e na questão referente às razões de não atuarem na educação as respostas foram por encontrarem melhores oportunidades em outras áreas, por ter sua formação em outra área e por que não encontrou oportunidades na área da educação.

Segundo Gatti (1996), a realidade encontrada pelo profissional da educação nas instituições escolares causa-lhes frustrações, acrescenta-se a isto a falta do reconhecimento da profissão em relação ao salário, entre outros fatores. A questão salarial é um indicador da desvalorização da profissão. Em pleno século XXI a educação está desacreditada, muitos educadores estão desestimulados e poucos buscam esta formação profissional. Segundo Ball (2002) houve a inserção no setor público de uma cultura empresarial voltada para a competição e a introdução de uma nova tecnologia, uma cultura pautada num método que regula, que impõe julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controles, de atritos e mudanças. O gráfico abaixo a maior pontuação foi atribuída à importância social do trabalho e à realização profissional, sugerindo certo otimismo em relação ao mercado para o licenciado em Pedagogia. Alguns alunos consideraram importante a realização pessoal na escolha da profissão.



Na identificação das prioridades em relação ao futuro profissional, os alunos priorizaram o aprimoramento na profissão, o que representou cerca de 52% dos sujeitos. Ingressar na pós-graduação, exercer atividades de pesquisa e ter um emprego melhor foram opções igualmente assinaladas pelos alunos.

Nas respostas às questões referentes à avaliação da Universidade os entrevistados (em uma escala de 1 a 6, sendo 1 a pior nota e 6 a melhor) se posicionaram quanto ao relacionamento com a instituição, com professores, a qualidade da infraestrutura e aos espaços formativos oferecidos pela mesma. A maior pontuação, ou seja, o aspecto considerado como fator positivo foi a contribuição dada pela universidade à formação dos seus alunos. Em relação à infraestrutura da universidade a maioria dos alunos assinalou os indicadores 5 e 6, conforme tabela abaixo. Contudo, muitos não responderam esta questão, em especial o aspecto “relacionamento com os professores”.

**Questão: Numa escala entre 1 e 6, sendo 1 a pior avaliação e 6 a melhor, como você avalia:**

	1	2	3	4	5	6	NR
Relacionamento com a instituição	0	0	1	1	7	3	6
Relacionamento com os professores	0	0	1	2	4	4	7
Infraestrutura da Universidade	0	0	0	0	4	9	5
Colaboração da instituição para sua formação	0	0	0	0	3	8	7
Propostas de palestras, oficinas e outras atividades	0	0	0	0	3	8	7

Moita (2007) destaca a importância do ambiente relacional, para uma boa formação acadêmica. O processo relacional da formação é elemento fundamental para a constituição de uma identidade profissional que trará pontos positivos na práxis pedagógica e na formação profissional.

Dentre os motivos apontados pelos alunos que levaram à escolha do curso de Pedagogia, a maioria (36%) respondeu que acreditam na possibilidade de, nesta profissão, contribuir com a melhoria da sociedade. Um número próximo a este, cerca de 31%, buscaram com o curso de Pedagogia a aquisição de um diploma de nível superior e, aproximadamente, 25% dos entrevistados esperam melhores oportunidades profissionais após esta formação profissional. A

importância do curso de Pedagogia foi destacada pelos alunos. A maioria respondeu que obter mais conhecimentos e ajudar na identificação dos problemas e falhas nas escolas são prioridades nesta formação. A questão do questionário que indagou se os alunos sabiam quais as áreas em que o pedagogo pode atuar obteve os seguintes indicadores: 28% apontaram a escola como o espaço por excelência; 25% indicam o espaço das empresas, 17% consideram que os hospitais também representam um campo de atuação e 20% as repartições públicas.

Para os alunos entrevistados ser pedagogo significa atuar ensinando e educando crianças e adolescentes, ajudando na formação de cidadãos. Estes futuros pedagogos já possuem clareza acerca dos saberes necessários para o exercício da profissão, confirmando o que afirma Vera Placco (2006) sobre a função de professor, esse profissional que deve ter a compreensão das complexidades humanas para poder lidar com as subjetividades heterogêneas presentes em sala de aula, além de considerar o contexto social na qual os alunos vivem, para promover uma educação que os contemplem. A escolha pela profissão dos entrevistados demonstra as suas convicções a respeito daquilo que querem. A maioria declarou convicção pela escolha feita e indicariam o curso a outras pessoas.

### › *Sobre os alunos já em curso e concluintes*

Este resultado refere-se aos dados coletados nas turmas do 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º períodos do curso de Pedagogia 2013/1 da Universidade Federal de Ouro Preto, totalizando uma amostra com 98 sujeitos. A idade dos alunos pesquisados concentra-se entre 17 e 22 anos, representando 36% dos entrevistados, ou seja, um público com perfil jovem, recém-saído da Educação Básica. Apenas 5% dos alunos apresentam idade superior a 37 anos, o que evidencia o fato de que uma comunidade jovem vem procurando o curso de Pedagogia. Nestas turmas, há uma predominância do público feminino que não pode ser ignorada, mas com um número representativo de rapazes em sala de aula. Em relação ao estado civil encontramos 21% dos alunos que se declararam casados e 68% dos alunos solteiros. Contudo, mesmo o número de alunos casados, 78% ainda não possuem filhos.

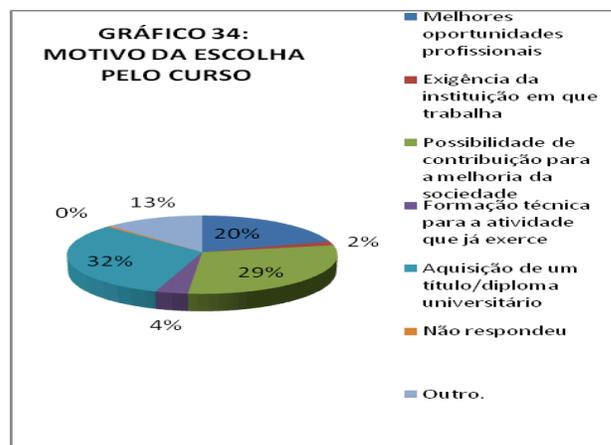
Um ponto em comum entre os sujeitos entrevistados é o fato de que todos moram em Minas sendo que a maioria, ou seja, 63% dos alunos residem em Mariana e 78% com seus familiares. A maioria dos alunos cursou o Ensino Médio em escolar pública regular, no período entre 2006 a 2009 e cerca de 88% dos alunos pretendem continuar os estudos após a graduação. Esta escolha foi apontada pelos participantes como importante para eles mesmos e também para a sociedade. Estes dados mostram que 63% dos estudantes que participaram desta pesquisa, dedicam-se tão somente aos estudos, fato este que influencia no desenvolvimento do indivíduo enquanto aluno, pois este terá mais tempo para se dedicar aos estudos.

Dentre os que trabalham apenas 17% atuam na área da Educação. O fato de trabalhar e estudar ao mesmo tempo representa uma situação bastante difícil para esses alunos, contudo o fato de alguns estudantes trabalharem na mesma área do seu curso de graduação, pode ser um ponto

positivo, pois acaba por conciliar a teoria vista na faculdade com a prática vivenciada no emprego. E os próprios alunos concordam com este fato, pois 12% dos que trabalham, acreditam que trabalhar durante a graduação complementa a sua formação acadêmica.

Dos participantes desta pesquisa, 45% respondeu que buscou a instituição pelo nome que a UFOP representa na região e por sua qualidade de ensino. 29% afirmam que recebeu a indicação de pessoas que foram alunos da universidade e 20% alegam que a razão da escolha foi pela proximidade da Universidade com a residência ou o local de trabalho. É importante destacar que, mesmo os alunos que participaram desta investigação pertencerem a classe média/média baixa, eles não consideram na busca por uma instituição a questão da gratuidade, pois ela aparece apenas com 2% das indicações.

Com as questões que encerram esta primeira parte da pesquisa procuramos verificar em que medida esses graduando conhecem o curso escolhido, por que e o que esperam encontrar com esta formação e como avaliam o que encontram ao longo deste período, seja em relação aos conteúdos e às disciplinas, seja no que diz respeito ao próprio projeto pedagógico do curso e suas diretrizes, bem como à relação teoria e prática. Os motivos que levaram à escolha do curso foram bem variados. 20% dos participantes esperam obter melhores oportunidades de emprego com a conclusão do curso, já 29% acreditam que com esta formação poderão contribuir com a melhoria da sociedade, pois vem a educação e a escola básica como o *lócus* privilegiado para a formação do cidadão. Já uma parcela significativa dos graduando, ou seja, 32% esperam apenas obter um título ou diploma da Universidade, o que não leva a identificar o sentido desta titulação para esses sujeitos.



Os dados nos revelam posições variadas acerca da importância atribuída ao curso, 15% acreditam que o curso é importante por que promove o amadurecimento pessoal, 15% considera que o curso proporcionará uma ampliação nos conhecimentos e 14% reconhecem que com este curso poderão trazer melhorias para o ensino e ajudarem na formação dos cidadãos. Romântica ou não, estas respostas sinalizam os desejos e esperanças que esses alunos trazem ao buscar o curso de Pedagogia. Destaque precisa ser feito no percentual de 12% que consideram a importância do curso em relação ao mercado de trabalho, eles esperam com o curso uma abertura maior no campo de atuação profissional.

Diante da indagação se os alunos do curso de Pedagogia da UFOP perceberam o diálogo entre teoria e prática durante sua formação, o que é apontado pelo Projeto Pedagógico como um dos princípios do curso e uma exigência das novas DCNs, 71% dos participantes responderam que sim, nos fazendo crer que esses sujeitos percebem o movimento das ações/atividades e disciplinas no sentido de estabelecerem um diálogo mais próximo entre teoria e prática. O Projeto Pedagógico do curso de Pedagogia da UFOP registra em seu texto a meta de preparar os graduados neste curso para atuarem como professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, bem como para os cargos de gestão nas escolas e locais em que este profissional for solicitado. Ao indagarmos aos alunos do curso se eles se sentem preparados para atuar e em qual nível, encontramos um cenário diverso em relação às respostas. Cerca de 22% dos participantes declararam que estão preparados para atuar como docentes nos dois segmentos: Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental. Já 21% dos entrevistados alegaram que se sentem preparados para atuar como docentes nos segmentos acima identificados além da gestão. 18% se sentem preparados para atuar apenas nos anos iniciais do Ensino Fundamental e 12% para atuarem apenas na gestão.

Mesmo observando algumas dificuldades no curso, sejam elas de natureza estrutural ou curricular, os alunos se sentem motivados com o curso. Esta satisfação é manifestada por 70% dos participantes. Em relação às expectativas, mais da metade dos participantes da pesquisa (58%) afirmam que foram alcançadas. Entretanto, 26%, um número que não podemos desprezar, afirmam que não tiveram suas expectativas alcançadas. Dos alunos que responderam os questionário, 14% não souberam ou não quiseram responder a esta questão.

## › *Conclusões*

A presente pesquisa trata da investigação do curso de Pedagogia diante dos impactos da nova política educacional. A expressão do aluno entra como fonte primordial para o desenvolvimento da pesquisa, pois as estratégias utilizadas para a formação do aluno compreendem que ele é agente do seu próprio processo de aprendizado, e visto sob esta perspectiva leva-se em consideração o sujeito imerso na compreensão dos novos métodos de aprendizado advindos de uma nova política educacional.

Por ora, temos a afirmar que os dados coletados com a aplicação dos questionários refletem os anseios, os problemas, as indagações, as insatisfações e satisfação diante do processo de formação do curso de Pedagogia. Chama a atenção o fato que os alunos - dentro de um quadro geral de insatisfação - problematizam a relação difícil de estabelecer entre o aluno e cientista da educação dentro da formação. Outra problematização que se evidenciou no levantamento desta pesquisa refere-se a não concretização do gestor que ficou em segundo plano, já que a formação de professor, em especial daquele que vai atuar nos anos iniciais do Ensino Fundamental aparece como foco principal do curso.

A partir dessas considerações, destacamos **“o que é ser pedagogo”** cuja resposta

demonstra um grau de reflexão e consciência diante do papel do pedagogo na sociedade, demonstrando que a aquisição de conhecimentos propiciados pelo quadro de formação na graduação introduz o aluno em uma série de reflexões a cerca do profissional pedagogo e de sua formação, o que evidencia uma visão critica sobre sua própria profissão.

## › *Referências bibliográficas*

- Ball, Stephen J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), p. 3-23.
- Bogdan, Robert C; Biklen, Sari Knopp.(1994) *Investigação qualitativa em Educação*; tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista.Revisor Antonio Branco Vasco. Porto, Portugal: PORTO EDITORA.
- Brasil. (1996) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União, Brasília.
- Brasil. (2006) Resolução CNE nº1, de 15 de maio de 2006. *Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura*. Diário Oficial da União, Brasília.
- Canário, Rui. (2005). *O que é a Escola? Um “olhar” sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Cruz, Giseli Barreto da.(2011) *Curso de Pedagogia o Brasil: história e formação com pedagogos primordiais*/Giseli Barreto da Cruz – Rio de Janeiro: Walk Editora.
- Frigotto, Gaudêncio. (1996). *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. São Paulo: Cortez.
- Gatti, Bernadete A. (1996) Os Professores e suas identidades: o desvelamento da heterogeneidade. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas. Nº. 98.
- Hernández, Fernando. (1998) *Transgressão e Mudança na Educação*.Tradução: Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: ARTMED.
- Lima, Licínio C. (2001)*A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez Editora.
- Magi, Vincenzo.(2007). *Pedagogia*. Milano: Antonio Villardi Editore.
- Moita, Maria da Conceição (2007) Percursos de Formação e de Transformação. In. Nóvoa, António. *Vidas de Professores*. 2ed. Portugal: Porto Editora.
- Placco, Vera. M. N. de S; Silva, S. H. S. (2006) A formação do professor: reflexões, desafios e perspectivas. In: Bruno, E.B.G. ; Almeida, L. R. ; Christov, Luiza H.S. (Orgs) *O coordenador pedagógico e a formação docente*. 4.ed. São Paulo: Loyola, p.25-34.
- Sacristán, Jose Gimeno (1999). *Poderes Instáveis em Educação*. Tradução de Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: ARTMED.
- Saviani, Demerval. (2008). *A Pedagogia no Brasil História e Teoria*. São Paulo: Autores Associados.

# *Las Escuelas de Jornada Extendida en la provincia de Río Negro: un análisis desde sus normativas*

Fernández, María Soledad / UNQui - msfernandez@unrn.edu.ar

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: escuelas de jornada extendida, etnografía, política focalizada*

## » *Resumen*

La ponencia que aquí presento se desprende de una investigación realizada entre los años 2011 y 2013 en el marco de la elaboración de la Tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional de Quilmes. La misma se titula: *“Las relaciones entre escuela y familia en instituciones primarias con Jornada Extendida en la periferia de barrios y ciudades rionegrinas. Aportes desde la Etnografía Educativa”* dirigida por la Dra. Ana Ramos (Conicet – UNRN).

La estrategia metodológica seleccionada fue la etnográfica. La etnografía, en tanto enfoque, método y texto (Guber, 2001) me permitió acercarme al entramado de relaciones complejas que se entretajan entre familia y escuela cuando la institución modifica su propuesta pedagógica de un turno simple (de cuatro horas y quince minutos) a uno de jornada extendida (de ocho horas). En este marco metodológico, el trabajo de campo lo llevé a cabo en una escuela de jornada extendida inserta en la periferia de la ciudad rionegrina de San Carlos de Bariloche. Esta institución, a la que llamaré “Escuela 34” es una escuela de nivel primario de gestión pública que desde el año 2009 modificó su propuesta escolar de un turno simple a uno de jornada extendida.

El ingreso de la escuela 34 al programa provincial “Escuelas de Jornada Extendida” no fue arbitrario ni casual. Fue seleccionada por el Consejo Provincial de Educación de la provincia de Río Negro por contar con alumnos con altos indicadores de: repitencia, sobreedad, pobreza y vulnerabilidad social. Estos criterios fueron delineados entre el Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este último es el que otorgó un préstamo a la provincia en el año 2008 para poner en marcha la extensión del tiempo escolar en un grupo de escuelas seleccionadas con los criterios anteriormente mencionados. Las instituciones depositarias de esta política educativa en toda la provincia fueron instituciones ubicadas en los márgenes de ciudades y pueblos rionegrinos.

Este trabajo presenta un análisis crítico de las normativas provinciales, nacionales e internacionales en tanto política focalizada pero haciendo foco en la particular relación que estos documentos plantean sobre la relación escuela - familia. Asimismo se delinean los resultados que de esta investigación que se desprenden de este análisis.

## › *Introducción*

La ponencia que aquí presento se desprende de mi tesis de Maestría titulada “Las relaciones entre escuela y familia en instituciones primarias con Jornada Extendida en la periferia de barrios y ciudades rionegrinas. Aportes desde la Etnografía Educativa” y dirigida por la Dra. Ana Ramos (Conicet – UNRN) desde un enfoque etnográfico.

En este marco, el recorte que hago, será en relación a cómo las normativas nacionales, provinciales e internacionales delimitan formas de hacer y pensar el proceso de escolarización infantil en escuelas con jornada Extendida así como también pensar la relación de estas instituciones con las familias de los niños que allí asisten.

De esta manera, la política educativa “Escuelas de Jornada Extendida” puesta en marcha en la provincia de Río Negro a partir del año 2006 encierra dentro de sí una serie de complejidades que contraponen la relación escuela y familia en virtud de una serie de supuestos que subyacen a las normativas sancionadas.

A continuación profundizaré el análisis de los documentos regulatorios que prescriben y orientan el trabajo de las EJE en la provincia de Río Negro otorgándoles un sentido y definiciones particulares.

## › *Aproximaciones teóricas y metodológicas*

Esta ponencia se interroga acerca de las relaciones entre las normativas provinciales, nacionales e internacionales haciendo foco en la particular relación que estos documentos plantean sobre la relación escuela – familia cuando se extiende el tiempo escolar en escuelas primarias de la periferia. Este interrogante se enmarca en una pregunta mayor que circuló durante mi trabajo etnográfico de tesis; *¿Cómo se producen y reproducen las relaciones entre escuela y familia cuando se implementa el programa de “Escuelas de Jornada Extendida” en instituciones primarias de la periferia de barrios y ciudades rionegrinas?* Es decir, en cómo la escuela y la familia, en tanto instituciones de la sociedad civil (Portelli, 1977) entretejen su historia, en el contexto contemporáneo, atravesadas no sólo por una política pública como es la de “Escuelas de Jornada Extendida” (EJE), sino también por numerosas transformaciones en la vida cotidiana, política, social, económica, cultural y también educativa.

Como mencionara anteriormente, la implementación de la extensión del tiempo escolar la definí en mi trabajo de campo como una **política focalizada** (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998, Vassiliades, 2007). La “focalización” se refiere a uno de los aspectos o componentes que caracterizó, junto con la descentralización y la primacía del componente asistencial en la política social de la Argentina en la década del 90, al paradigma de Nueva Derecha. En estrecha relación con este planteo, en el campo de la educación, Alejandra Birgin, Inés Dussel y Guillermina Tiramonti (1998) definen a los programas de política focalizada como aquellos que identifican “*grupos poblacionales con determinada problemática*” (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998, pp. 53), circunscribiéndolos a un grupo demarcado. Éste deviene entonces en sujeto beneficiario hacia el cual orientar planes, proyectos y programas, atendiendo a la problemática específica que lo define como vulnerable.

Estos programas a su vez son disputados entre las escuelas mediante mecanismos de competitividad puesto que, se transformaron en el modo estándar de conseguir fondos o financiamientos que, de otras formas, no podrían ser adquiridos. Esta presión, generada por la competencia y la puesta en juego de diversas tecnologías del yo (Foucault, 1990, Rose, O'Malley y Valverde, 2012), ha generado en las escuelas la exigencia de una mayor autonomía y autogestión institucional. Estas nuevas tecnologías, utilizadas en la administración y distribución de los recursos, fueron haciendo de los maestros, directores, padres y personal no docente los sujetos responsables sobre los que recae el éxito o el fracaso de sus proyectos educativos.

Como antecedentes de investigación, recupero principalmente las etnografías latinoamericanas que indagan y describen acerca de los procesos educativos en contextos de desigualdad social (Aguilar, 1995, Rockwell, 1995, Milstein, 2009, Cerletti, 2011, Santillán, 2007, Padawer, 2008, Auyero y Berti, 2013) así como también aquellas que fundamentan las estrechas relaciones que se sostienen interdisciplinariamente entre las Ciencias de la Educación y la Antropología Social cuando el objeto de estudio son los procesos educativos y escolares (Aguilar, 1995, Rockwell, 1995, Santillán, 2007, Milstein, Fernández y otros, 2007). Entre las investigaciones que conforman los antecedentes también se encuentran aquellas de investigadoras que actualmente indagan desde otros puntos de vista la implementación de la jornada extendida en la provincia de Río Negro (Cardinale 2012, Cardinale y Abel, 2013, Vercellino, 2013).

La estrategia metodológica seleccionada fue la aproximación etnográfica. De acuerdo con la tradición antropológica, la etnografía es concebida en su triple acepción: como enfoque, método y texto (Guber, 2002). Estas dimensiones ubican al etnógrafo como el principal instrumento para producir información, analizarla e interpretarla con el fin de arribar luego a descripciones sobre la realidad observada. Sin embargo, los productos de estos diferentes momentos del proceso etnográfico son el resultado de las tensiones y articulaciones entre las miradas de los actores implicados y el marco teórico con el que el etnógrafo se “sumerge” en el campo (Guber, 2002, 2006).

La etnografía responde al propósito de describir los fenómenos sociales observados acompañando continuamente la acción de “observar participando” con un trabajo reflexivo sobre el mismo proceso de investigación, con el fin de refinar o construir categorías teóricas que orienten la descripción y comprensión de los fenómenos estudiados. Supone, además, recuperar lo particular y singular de las experiencias y teorizaciones locales para producir esas categorías y repensar temas y fenómenos sociales en un nivel más general (Rockwell, 2009).

Asimismo, la etnografía es un proceso de producción de materiales originales y de análisis de éstos para comprender prácticas sociales identificando las formas socioculturales en las que éstas hacen sentido para sus protagonistas (como relatos, chistes, cuentos, gestos, charlas, producciones escritas, documentos, imágenes, fotografías, comentarios).

En este marco epistemológico y metodológico, el trabajo de campo lo llevé a cabo en una escuela de jornada extendida inserta en la periferia de la ciudad rionegrina de San Carlos de Bariloche. Esta institución, a la que llamaré “Escuela 34” es una escuela de nivel primario de gestión pública que desde el año 2009 modificó su propuesta escolar de un turno simple (es decir de cuatro horas y quince minutos) a uno de jornada extendida (ocho horas de trabajo pedagógico con los niños). La decisión epistemológica y metodológica de hacer etnografía educativa entonces me permitió hacer un recorte sobre el universo existente de Escuelas de Jornada Extendida al momento

de comenzar la investigación en el año 2011. En este sentido, la escuela 34 fue la primera institución educativa del nivel primario en implementar la jornada extendida en la ciudad de San Carlos de Bariloche y a la cual me acerqué en primera instancia como investigadora para conocer desde los sentidos de sus propios actores *“qué era, que significaba la jornada extendida”* (Diario de Campo, 2011).

La entrada de la escuela 34 al programa provincial “Escuelas de Jornada Extendida” (Res. 787/06) no fue arbitraria ni casual. Fue seleccionada por el Consejo Provincial de Educación de la provincia de Río Negro por contar con alumnos con altos indicadores de: repitencia, sobreedad, pobreza y vulnerabilidad social. De esta manera, la implementación de la Jornada Extendida en escuelas primarias insertas en los márgenes se llevó a cabo por medio de una política focalizada (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998, Vassiliades, 2007) del gobierno provincial llamada *“Tendiendo puentes... Escuelas de Jornada Extendida”* con financiamiento del BID (BID, 2008). La documentación que analizo en este trabajo forma parte del conjunto de documentos que fui recolectando en el campo en la medida en que me sumergía en la cotidianeidad de la institución.

### › *Las Escuelas de Jornada Extendida como parte de las políticas de Estado Nacional: la tensión universal / particular*

La Jornada Extendida (como modalidad pedagógica) forma parte de un conjunto de políticas educativas nacionales, implementadas inicialmente durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003 – 2007), que se combinan con las propuestas y recursos con los que cuenta cada jurisdicción. El objetivo explícito de estas políticas es el de consolidar una política pública que recupere el lugar del Estado en materia educativa intentando dar respuesta a las demandas del medio.

Las leyes sancionadas durante el gobierno del presidente de la nación Néstor Kirchner son la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 del año 2005 y la Ley de Educación Nacional N° 26206 del año 2006 que tienen por función principal la de regular la política educativa de toda la Nación Argentina. Y es en el conjunto de regulaciones sobre el sistema educativo argentino, que estas mismas leyes contemplan también la regulación, en términos generales, de la Jornada Extendida fijando objetivos.

En este sentido, mientras la ley de Financiamiento Educativo fija como objetivos en su Art. 2 que la escolarización obligatoria se extienda a 10 años, también sostiene que al menos un 30% de la población de alumnos de educación básica tengan acceso a las Escuelas de Jornada Extendida o completa priorizando *“sectores sociales y zonas geográficas desfavorables”* (Ley 26075 Art 2 punto b). La simultánea focalización y universalización del derecho a la educación, confluyen de esta manera haciendo énfasis, por un lado, en la inclusión de sectores excluidos de la población y, por el otro, en la ampliación de los márgenes de obligatoriedad del sistema a todo el conjunto de la ciudadanía argentina.

La Jornada Extendida queda entonces, desde el año 2005 como una tarea pendiente para la Nación y las provincias. Las jurisdicciones tienen por función la de gestionar el desarrollo del sistema educativo dentro de sus propios márgenes incluyendo, de esta manera, la modalidad de

Jornada Extendida. En la Ley de Educación Nacional (N° 26206) se sostiene como parte de la política educativa para el territorio nacional que las escuelas primarias sean de jornada extendida o completa (Art. 28). En este sentido, nuevamente se ve reflejado el mismo espíritu que se sanciona en la Ley de Financiamiento, éste es focalizar y universalizar como las dos estrategias prioritarias y complementarias del Estado.

La Ley 26206 avanza sobre la regulación de las Escuelas con Jornada Extendida determinando que será el Consejo Federal de Educación el que se encargue de organizar al conjunto de estas escuelas fijando, entre otras disposiciones “los modelos pedagógicos” (ART 135) y organizativos para todas las jurisdicciones del país. La Jornada Extendida se define así como un espacio pedagógico novedoso y legitimado por el aparato estatal en la escena educativa que se comienza a configurar en las diferentes escuelas que conforman el conglomerado del sistema educativo en el país.

Los marcos normativos contemplados por las leyes nacionales conforman la base que brinda la Nación a las jurisdicciones para orientar acuerdos sobre el diseño y la implementación de las políticas educativas con la intención de superar la fragmentación que dejó como consecuencia la implementación de la de Transferencia de Servicios Educativos de 1991 y la Ley Federal de Educación de 1993.

### › *Las Escuelas de Jornada Extendida como políticas del Estado Provincial: preocupación por el tiempo escolar; ¿Qué pasa con la relación escuela y familia?*

El proyecto de “Escuelas de Jornada Extendida” en la provincia de Río Negro está conformado por un conjunto de instituciones de educación primaria de gestión pública insertas en la periferia de pueblos y ciudades rionegrinos. Son instituciones que, en general, brindaban un turno escolar simple (de 4hs y 15 minutos) y que, al conformarse como Escuelas de Jornada Extendida, ampliaron la jornada escolar a 8 hs. Esta ampliación del tiempo escolar comienza a ser implementada a partir del año 2006 en virtud de una preocupación del Gobierno provincial rionegrino por hacer frente a la complejidad que viven sectores de la población definidos por los documentos provinciales como “sectores vulnerables” (Res. Provincial N° 787/06 y 959/08) en relación al campo educativo. Es decir, la preocupación gira en torno al acceso, permanencia y egreso de esa porción de la sociedad rionegrina en el nivel primario. En ese contexto, el proyecto de “Escuelas de Jornada Extendida” se propone delinear estrategias que tiendan a la retención y a la inclusión de los niños de “sectores vulnerables” mediante transformaciones en relación a la organización y uso del tiempo escolar (Res. Prov. 787/06 y 959/08).

De esta forma, el proyecto de EJE se inserta en el programa provincial “*Construyendo puentes... hacia nuevos desafíos*” interpelando al dispositivo escolar con la intención de “*repensar la organización de la escuela y el empleo del tiempo escolar con el propósito de generar aprendizajes significativos en otros espacios participativos de construcción del conocimiento*” (Res. 787/06 Anexo 1 pp. 1). De acuerdo con estas normativas, esta preocupación por lograr aprendizajes significativos es una preocupación compartida no sólo por la administración provincial, sino también por los

docentes, por el sindicato de docentes<sup>1</sup> de la provincia y por los padres. Sin embargo, la idea que subyace al concepto de “*aprendizajes significativos*” desde las normativas de EJE (Res. 787/06 y 959/08) pareciera que se orienta hacia una caracterización de estas poblaciones infantiles como desprovistas de conocimientos considerados “valiosos” para moverse en el mundo actual y que, al no “acceder” por sus propios medios a esos objetos culturales, la escuela se convierte en la proveedora de dichos conocimientos. En este sentido, se deposita en la escuela la responsabilidad de generar nuevos dispositivos pedagógicos no sólo para transmitir conocimientos legitimados socialmente y que tradicionalmente esta institución distribuye, sino que, también para poder, mediante la extensión del tiempo escolar, complementarlos con aquellos objetos culturales que la normativa supone que estas poblaciones no cuentan y que son necesarios para lograr aprendizajes significativos.

Sin embargo, esta preocupación no abarca a todo el universo de escuelas primarias de gestión pública de la provincia de Río Negro sino que recorta como destinatarias del proyecto de escuela de jornada extendida al conjunto de escuelas que son evaluadas como particulares, por contar con altos indicadores de repitencia, sobreedad, desgranamiento y vulnerabilidad social.

En este contexto, las resoluciones provinciales intentan legitimar, por un lado, cambios en la gestión del uso del tiempo y el espacio escolar, y por otro lado, delimitan a los grupos destinatarios de alumnos como aquellos que tienen limitado su acceso “al capital cultural” mediante la selección de escuelas que presentan indicadores negativos.

En este sentido, las Res. 787 del 2006 y 959 del 2008 delimitan y sostienen criterios de selección de instituciones que serán las depositarias del programa de EJE, estos son:

*“Prioritariamente, establecimientos que no estén contemplados en otros programas y proyectos.*

*Mayoritariamente, establecimientos ubicados en zonas rurales o de la periferia.*

*Indicadores educativos desfavorables: repitencia, sobreedad, desgranamiento, vulnerabilidad social, alumnos por sección.*

*Establecimientos que cuentan con espacios aúlicos o en condiciones de re funcionalizar para realizar actividades de extensión horaria” (Res. Prov. 787/06 pp. 2).*

Estos criterios, en términos de Jacques Donzelot, pueden ser interpretados como “*formas entrelazadas de movilización y manejo de la población*” (1979, en Rose, O’Malley y Valverde, 2012 124), ya que no son formas casuales ni arbitrarias sino que organizan una realidad desde la mirada que habilita y legitima la implementación de la extensión del tiempo escolar en estas escuelas. Con esta selección de escuelas (con sus alumnos y familias) se intenta promover modos de auto-reflexión y autogobierno que tiendan a brindar un acceso a aquellos saberes y prácticas que, desde el Estado, se considera faltantes en ciertas poblaciones.

En este sentido, desde la resolución 787 del año 2006, y específicamente al definir objetivos, alumnos destinatarios y criterios de selección de escuelas, se plantea la extensión del tiempo escolar como una manera de re direccionar prácticas y saberes en el proceso de escolarización

---

<sup>1</sup> El sindicato de docentes de escuelas públicas es UNTER (Unión de Trabajadores de educación rionegrinos).

infantil de “*poblaciones en riesgo social*” (Res. 787/06). Esta reorientación no sólo apunta a que los alumnos pasen más horas dentro de la escuela, adquiriendo nuevos saberes (como ser el aprendizaje de NTics o “Nuevas Tecnologías de la información y comunicación” o del inglés como idioma extranjero obligatorio<sup>2</sup>) sino que también implica transformaciones en la dinámica familiar de los alumnos, ya que el mayor tiempo que pasan en la escuela significa un cambio de horarios en los hogares y menos tiempo en la socialización familiar.

En el año 2008, el Consejo Provincial de Educación aprueba la prórroga del proyecto experimental de “Escuelas de Jornada Extendida” mediante la resolución provincial N° 959 por considerarla una experiencia “*altamente significativa y positiva en los aprendizajes de los niños que eran considerados con indicadores educativos desfavorables*” (Res. Prov. 959/08 pp1). Así, se incorporan nuevas escuelas al proyecto, manteniendo los mismos criterios de selección y objetivos que en la anterior resolución provincial. Resulta interesante resaltar, además, la mirada que se le atribuye a los destinatarios del proyecto al referirse a éstos como “*niños que eran*<sup>3</sup> *considerados con indicadores educativos desfavorables*” (Res. Prov. 959/08 pp1). Por un lado, se vuelve a poner el foco en una racionalidad técnica que visibiliza a los niños en función de los indicadores, sin tomar en cuenta las trayectorias sociales de estos alumnos y de las personas que los rodean y, por otro, se considera al dispositivo escolar implementado como exitoso en la medida en que eliminó -o al menos redujo- los índices negativos en los que se ponía énfasis en la primera resolución. En este sentido, los indicadores negativos de vulnerabilidad social, repitencia, sobriedad y desgranamiento parecieran ser considerados como una consecuencia inherente a los niños que se soluciona extendiendo el tiempo escolar.

En relación a la vinculación de estas “Escuelas con Jornada Extendida” con las familias de los niños, se sigue sosteniendo en esta resolución la idea de pensar a los padres, madres y tutores como participantes activos en las trayectorias educativas de los niños. Pero paradójicamente, se mantiene la idea de “condiciones de origen” con lo cual se habilita a la escuela como aquella institución que educa plenamente a los niños. En este sentido, al definir a las familias como participantes activos entiendo que se las interpela para que sostengan la escolarización con extensión del tiempo no sólo asumiendo la responsabilidad de que los niños asistan las 8 horas a clase, sino también asistiendo a las diferentes propuestas que la institución convoque (como ser actos escolares, participación en reuniones de padres, en salidas, y otros pedidos que la institución les demande) y en cierta forma, “facilitando” de modo pasivo el proceso de escolarización de los niños.

Estas normativas provinciales, se apoyan a su vez en un documento marco desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (propuesta de préstamo BID, 2007) que opera como soporte para poner en marcha no sólo la selección de escuelas destinatarias, sino también la elaboración de un recorte de saberes y habilidades que consideran “necesarios” para competir en un “*mundo globalizado*” (BID, 2007 pp. 9). Este documento también otorga un sentido y rol a las familias de los

---

<sup>2</sup> Dentro de los talleres que complementan el turno tradicional de contenidos curriculares de la escuela, la enseñanza del inglés y de Tics forman parte de los contenidos que, obligatoriamente estas escuelas deben enseñar más allá de las propuestas que surjan del proyecto educativo institucional.

<sup>3</sup> La negrita es mía.

niños que asisten a estas instituciones. Como mencionara anteriormente, el BID financió la extensión del tiempo escolar en la provincia de Río Negro focalizando en aquellas escuelas que contaran con los indicadores definidos por el Consejo Provincial de Educación rionegrino.

Para el BID entonces, la propuesta de ampliar el tiempo escolar en escuelas primarias hace foco en una porción de la sociedad llamada desde la propuesta de préstamo como “sectores vulnerables” (BID, 2007). Se focaliza así en un grupo de instituciones que atienden a niños y niñas con la intencionalidad, compartida con las normativas provinciales, de “compensar inequidades” (BID, 2007).

Siguiendo esta línea, entonces, la propuesta del BID (2007) se plantea como objetivos:

*“mejorar la equidad de la educación primaria y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y niñas pertenecientes a distintos estratos de ingreso, (...) compensando por inequidades y respondiendo a la diversidad; mejorando la eficiencia interna del sistema reduciendo la repitencia, sobriedad y aumentando la retención escolar”* (BID, 2007 pp. 7 y 12).

En relación a estos objetivos, resulta de relevancia resaltar algunas cuestiones.

En primer lugar, la acción de “cerrar la brecha entre distintos estratos de ingreso” supone que la problemática educativa que atraviesa a este sector de la sociedad sólo es explicada por cuestiones económicas. Es decir, se focaliza la propuesta de ampliar el tiempo escolar en aquellas escuelas de la provincia a las que asistan “alumnos de primaria provenientes de familias de menores ingresos” (BID, 2007, pp1) para compensar las carencias educativas y poder tener mayores oportunidades en el contexto actual. En este sentido, plantear la problemática educativa en términos económicos no sólo niega la complejidad de la situación social históricamente producida de vastos sectores de la población sino que ubica a estos grupos llamados como “sectores vulnerables” como aquellos que, por no contar con los recursos económicos necesarios, no pueden acceder a otros recursos simbólicos valiosos para competir en ese mundo globalizado al que se hace mención desde la propuesta.

Se sigue sosteniendo la misma idea de sujeto predefinido como “carente” (Cerletti, 2009) al cual es necesario, desde las políticas focalizadas (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998) brindarle valores, herramientas y saberes para que pueda estar en igualdad de oportunidades respecto de otros niños de diferentes estratos de ingreso.

En segundo lugar, y en relación con el punto anterior, la conformación de esta propuesta en tanto política focalizada intenta transmitir la idea de que “compensar inequidades” en relación a estos sectores vulnerables que asisten a escuelas primarias de la periferia de pueblos y ciudades rionegrinos, promueve, en cierta medida, la atención “a la diversidad” y a su vez, contribuyen al mejoramiento de “la eficiencia interna del sistema” (BID, 2007). En este sentido, retomando los aportes de Alejandra Birgin, Inés Dussel y Guillermina Tiramonti (1998), me interesa rescatar la mirada que ellas le atribuyen a las políticas focalizadas. Para las autoras, estas son propuestas con financiamiento externo que regulan la vida institucional de las personas pero que no buscan modificar aspectos estructurales de la vida de esos individuos o instituciones destinatarias, sino que, por el contrario, se apoyan en mejorar los indicadores de retención escolar, de desgranamiento u abandono, aumentando, de este modo, la capacidad de contención de la escuela (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998).

En tercer lugar, la propuesta interpela a un grupo de escuelas seleccionadas, convocándolas a trabajar por una educación de calidad mediante el uso de “*más y mejor tiempo escolar*” (BID, 2007, pp1). Esta educación de calidad no es sólo responsabilidad del Estado provincial sino también tarea específica de los docentes y talleristas<sup>4</sup>, así como también de las familias de los niños. En este sentido, el aumento en la cantidad de tiempo escolar es entendido como una forma de poner en juego nuevas estrategias pedagógicas que permitan un trabajo más fluido con las familias de los alumnos.

Estas propuestas pedagógicas que se priorizan en el proyecto del BID para aumentar la retención escolar y bajar los índices negativos, se vinculan también con la idea antes mencionada de poder transmitir en el espacio escolar saberes y prácticas que tiendan a la auto-reflexión y que permitan, de esta manera, dirigir el comportamiento humano (Rose, O’Malley y Valverde, 2012). En este sentido, la propuesta del BID no sólo menciona la necesidad de conformar “*prácticas educativas y espacios de aprendizaje*” entre los niños y sus familias dentro de la escuela, sino que también intenta transmitir, al igual que las resoluciones provinciales, la idea de que las instituciones destinatarias del proyecto y las familias de los niños también son las responsables de brindar una escolarización de calidad haciendo un uso eficiente de los recursos y servicios que el mismo Banco financia.

## › *Conclusiones*

Si entendemos las normativas y resoluciones en torno a este proyecto como parte de las políticas globales de focalización, éstas no sólo construyen a los destinatarios como sujetos de un determinado tipo –vulnerable y carente de ciertos capitales económicos y simbólicos—sino que también gestionan un arte de gobierno particular. Este último se caracteriza por buscar una minimización de lo que se definen como riesgo social –situado en una población particular—y por hacer responsables a los mismos beneficiarios del éxito o fracaso de los proyectos en marcha. En esta dirección, la normativa en torno a las EJE refuerza una práctica de auto-gobierno con la cual se imponen criterios hegemónicos en torno a las subjetividades apropiadas o inadecuadas para las lógicas neoliberales del desarrollo, al tiempo que, en lo concreto, funcionan como dispositivos de control y contención.

En este sentido, la relación entre escuela y familia que se desprende de los marcos normativos (principalmente provinciales e internacionales) deja entrever que frente a esa carencia de acceso a objetos culturales legitimados por el Estado, es la escuela, ampliando su tiempo escolar, la encargada de “superar esa brecha” deslegitimando saberes muchas veces producidos de forma localizada en los contornos de las escuelas así como también dentro de estas.

---

<sup>4</sup> Los talleristas conforman el grupo de personal docente que se ocupa de los talleres a contra turno del bloque pedagógico. Son en general maestros, estudiantes de profesorado o personas idóneas en los temas que se dicten en el taller (músicos, actores, artesanos, entre otros).

## › *Referencias Bibliográficas*

- Auyero, J., & Berti, M. (2013). La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense. Buenos Aires: Katz.
- Birgin, A., Dussel, I., & Tiramonti, G. (1998). Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos. Revista Propuesta Educativa Año 9 N° 18 , 51-58.
- Cardinale, L. (2012). Aporte a la reflexión psicopedagógica en el marco de las políticas educativas. Revista Pilquen , 1 - 8.
- Cerletti, L. (2009). Familias y escuelas: aportes de una investigación etnográfica a la problematización de supuestos en torno a las condiciones de escolarización infantil y la categoría familia. Intersecciones en Antropología N°11 , 185-198.
- Foucault, M. (1990). Las Tecnologías del yo y otros textos afines. Barcelona: Paidós.
- Guber, R. (2002). La Etnografía: Método, Campo y Reflexividad. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Ley de Educación Nacional de la República Argentina N° 26206 (2006)
- Ley de Financiamiento Educativo de la República Argentina N° 26075 (2005)
- Milstein, D. (2009). La Nación en la escuela: viejas y nuevas tensiones políticas. Buenos Aires: 2009.
- Propuesta de préstamo AR-L1043 del Banco Interamericano de Desarrollo (2008)
- Resolución Consejo Provincial de Educación de la provincia de Río Negro N° 787/06 (2006)
- Resolución Consejo Provincial de Educación de la provincia de Río Negro N° 959/08 (2008)
- Rockwell, E. (1995). La escuela cotidiana. México: FCE.
- Rockwell, E. (2009). La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos. Buenos Aires: Paidós.
- Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2012). Gubernamentalidad. Astrolabio: Nueva Época N° 8 , 113-152.
- Santillán, L. (2007). La "Educación" y la "escolarización" infantil en tramas de intervención local. Una etnografía de los contornos de la escuela. Revista Mexicana de Investigación Educativa COMIE , 895-919.
- Vassiliades, A. (2008). Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa. Revista Educación, Lenguaje y Sociedad Vol. 5 N° 5 , 187-212.
- Vercellino, S. (2013). La (re) organización del dispositivo escolar en escuelas primarias de la Provincia de Río Negro que implementan un programa de extensión escolar. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.

# *A noção de emancipação na política curricular brasileira: Um estudo a partir das diretrizes curriculares nacionais da educação básica*

*Eucaris J. R. Ferreira / UFPel - eucarisjoelma@hotmail.com*

*Jarbas Santos Vieira / UFPel*

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: emancipação, política curricular, discurso*

## **> *Resumo***

O artigo apresenta o recorte de um estudo de tese de doutoramento em educação e analisa a noção de emancipação presente no documento nacional brasileiro, Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013). Delimita-se como objeto deste estudo, a noção de emancipação na política curricular brasileira, problematiza-se os aspectos teóricos que fundamentam a noção de emancipação defendida pela referida política curricular presente no documento analisado, com o objetivo é identificar e compreender a noção de emancipação num documento nacional brasileiro, DCNs (2013). Este estudo caracteriza-se como uma análise documental teórico-discursiva, embasada nas considerações sobre política curricular (Hypolito, Vieira e Leite, 2012); currículo organizado em ciclos (Mainardes, 2007), (Freitas ano); impossibilidade da sociedade (Laclau, 2000), (Hall, 2002), (Mendonça, 2008); e noção de emancipação (Laclau, 1996). Defende-se nesta análise que não é possível a transformação da sociedade como uma totalidade pronta, acabada e emancipada, proposto pelas DCNs (2013) que se configuram nas mais variadas políticas curriculares locais brasileiras. E com base na noção de inerradicabilidade do poder, compreende-se que não há uma constituição total de emancipação, mas sim parcial, bem como não um *princípio emancipador* que possa se efetivar através de políticas curriculares, como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.

## › *Introdução*

Este artigo é uma análise parcial<sup>1</sup> da noção de emancipação nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013). Assim sendo, antecipa-se que embora no documento apareça os seguintes termos: Princípio emancipador, emancipação humana, emancipação do indivíduo, menor emancipado, experiências pós-emancipação, processo dialógico e emancipatório, projeto emancipatório, emancipação dos grupos, políticas emancipatórias dos Direitos Humanos, lutas por emancipação, perspectiva emancipatória, prática política-pedagógica transformadora e emancipatória, caráter crítico e emancipatório, o papel transformador e emancipatório. Neste trabalho focaliza-se a noção de emancipação relacionada ao ideal de transformação de sociedade; e ao princípio emancipador.

Delimita-se como objeto deste estudo, a noção de emancipação na política curricular brasileira. Posteriormente problematiza-se os aspectos teóricos que fundamentam a noção de emancipação defendida pela referida política curricular presente no documento analisado, com o objetivo é identificar e compreender a noção de emancipação num documento nacional brasileiro, DCNs (2013). Este estudo caracteriza-se como uma análise documental teórico-discursiva, embasada nas considerações sobre política curricular (Hypolito, Vieira e Leite, 2012); currículo organizado em ciclos (Mainardes, 2007), (Freitas ano); impossibilidade da sociedade (Laclau, 2000), (Hall, 2002), (Mendonça, 2008); e noção de emancipação (Laclau, ano)

Defende-se nesta análise que não é possível a transformação da sociedade como uma totalidade pronta, acabada e emancipada, proposto pelas DCNs (2013) que se configuram nas mais variadas políticas curriculares locais brasileiras. E com base na noção de inerradicabilidade do poder, compreende-se que não há uma constituição total de emancipação, mas sim parcial, bem como não um *princípio emancipador* que possa se efetivar através de políticas curriculares, como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.

## › *Políticas educacionais brasileiras e Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica*

Atualmente a política curricular brasileira configura-se em meio a política educacional Compromisso Todos pela Educação, um plano de metas que foi institucionalizado em 2007 pelo decreto nº 6.094.

O Compromisso Todos pela Educação está organizado em quatro capítulos. O primeiro trata

---

<sup>1</sup> De um estudo de doutoramento em educação pela Universidade Federal de Pelotas/UFPEL.

dos esforços entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios, famílias e comunidades em prol de melhorias e qualidade da Educação Básica. O segundo capítulo aborda o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – como indicador de verificação do cumprimento de metas estabelecidas no referido documento. O terceiro capítulo considera a adesão ao compromisso pelos Municípios, Estados ou Distrito Federal. E o quarto capítulo traz em duas seções a normatização da assistência técnica e financeira da União, tratando assim da gestão educacional, formação dos profissionais da educação, recursos pedagógicos, infraestrutura física e do Plano de Ações Articuladas – PAR.

Dentre as metas estabelecidas algumas envolvem: O foco na aprendizagem; a alfabetização de crianças no máximo até oito anos; acompanhamento escolar individualizado; combate à repetência e evasão; ampliação das possibilidades de permanência na escola; fortalecimento da inclusão educacional; promoção da educação infantil; manutenção do programa de alfabetização de jovens e adultos; implantação de planos de cargos, carreiras e salários para profissionais da educação; divulgação na comunidade escolar de dados do IDEB.

Recentemente fora aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE<sup>i</sup> – para o decênio 2014 a 2024. Este plano apresenta vinte metas a serem atingidas com o compromisso de melhoria da qualidade educacional fomentando a universalização da Educação Básica na idade obrigatória. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) – LDB – a Educação Básica corresponde a: Educação Infantil – até cinco anos; Ensino Fundamental – tem duração obrigatória de nove anos, sendo iniciado aos seis anos de idade; Ensino Médio – organizado com duração mínima de três anos entre as modalidades de educação profissional técnica e educação de jovens e adultos. Tal lei ainda determina que os currículos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio devem ter uma base comum nacional que se complementa segundo suas especificidades e diversidades.

Em meio a essa política educacional, configuram-se as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013) – DCNs<sup>ii</sup> –, documento que institucionaliza nacionalmente políticas curriculares para Educação Básica no Brasil. As políticas curriculares são entendidas como “como um movimento que atribui [...] sentido e significado para as práticas escolares, [...]” (Hypolito, Vieira e Leite 2012, p 3.).

As DCNs, foram organizadas entre representantes do Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, de entidades representativas dos trabalhadores em educação, pesquisadores e integrantes de sistemas de ensino. O documento encontra-se organizado em dezoito tópicos que abordam os seguintes temas e modalidades de ensino:

Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica; Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos; Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio; Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio; Diretrizes da Educação do Campo; Diretrizes Operacionais para o atendimento educacional especializado na Educação Básica, na modalidade Educação Especial; Diretrizes Curriculares Nacionais para oferta de Educação para Jovens e Adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, Diretrizes Operacionais para a Educação Jovens e Adultos – EJA, Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Escolar Indígena, Diretrizes para atendimento de educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Escolar Quilombola, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e

para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. (DCNs 2003, p.5).

Esses temas encontram-se distribuídos em quinhentos e sessenta e cinco páginas, e estão em consonância com a LDB (1996) principalmente no que diz respeito a articulação da base nacional comum, o documento defende que entende

[...] por base nacional comum, na Educação Básica, os conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e que são gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico; no mundo do trabalho; no desenvolvimento das linguagens; nas atividades desportivas e corporais; na produção artística; nas formas diversas e exercício da cidadania; nos movimentos sociais, [...] (DCNs, 2013, p.31).

Além da preocupação em estabelecer a base nacional comum da Educação Básica, defendendo a junção da formação básica comum e a parte diversificada que envolve o estudo de língua portuguesa; matemática; conhecimento do mundo físico, natural, da realidade social e política, com foco no Brasil e história e cultura afro-brasileira e indígena; arte em suas mais diferentes formas de expressão envolvendo também a música; educação física; e ensino religioso. O documento tem como objetivo promover uma educação de qualidade, mais justa e emancipadora a partir da organização curricular.

## › *Emancipação e Diretrizes Curriculares Nacionais*

Os relatórios das DCNs (2014) enfatizam um ideal de educação emancipadora quando pelo texto do documento encontra-se excertos que defendem uma organização curricular para promoção de uma escola libertadora. Não é novidade no Brasil, políticas curriculares locais fundamentarem-se em ideias de transformação social, acarretando sobre o currículo uma performance redentora do social.

Um exemplo disso, é a relevância dada à educação emancipadora pela política curricular organizada em ciclos fundamentada na educação popular, que tem princípios progressistas e defende a educação como prática de liberdade, emancipação. Existe uma variedade de políticas curriculares organizadas em ciclos, no Brasil prevalece duas propostas, caracterizadas como ciclos de aprendizagem e ciclos de formação.

A primeira – ciclos de aprendizagem – apresenta fundamentos na organização dos grupos e promoção de alunos considerando o nível de aprendizagem. Quando o aluno não atinge os objetivos específicos daquele ciclo pode ser reprovado ou retido no final de cada ciclo. Nessa modalidade o ciclo é organizado em períodos de dois ou três anos.

Para Mainardes (2007), os programas de ciclos de aprendizagem propõem rupturas menos radicais ao se tratar o currículo, avaliação, metodologia e organização. O autor considera que várias propostas de ciclos de aprendizagem têm levado em consideração algumas características

utilizadas em outros lugares.

A segunda proposta – ciclos de formação – fundamenta-se nos ciclos de desenvolvimento humano (infância, puberdade e adolescência), com base na teoria psicológica de etapas de desenvolvimento e antropológica. Nesta proposta não existe reprovação dos alunos ao longo do Ensino Fundamental, sendo sua reestruturação curricular mais profunda e algumas experiências, metodologias específicas são definidas em projetos políticos mais amplos.

Uma das principais características dessa política curricular é a ideia de transformação do sistema educacional, e conseqüentemente da sociedade a partir de um movimento de resistência. Segundo Freitas (2003), as escolas em ciclos devem ser vistas como instrumento de resistência. Isto nos permite pensar que, se as políticas curriculares, assim como as organizadas em ciclos, configuram-se em movimentos de resistências, a noção de emancipação defendida por essas políticas é viável para a transformação social.

[...] Nessa perspectiva e no cenário em que a escola de Educação Básica se insere e em que o professor e o estudante atuam, há que se perguntar: de que tipo de educação os homens e as mulheres dos próximos 20 anos necessitam, para participarem da construção desse mundo tão diverso? A que trabalho e a que cidadania se refere? Em outras palavras, que sociedade florescerá? Por isso mesmo, a educação brasileira deve assumir o desafio de propor uma escola emancipadora e libertadora. (DCNs, 2013, p. 19).

Entretanto, a realização desse ideal político, educacional, curricular e social emancipatório não tem se concretizado assim como tem sido defendido pelas políticas curriculares. Laclau (2000) esclarece que a construção ou transformação da sociedade como ideal totalitário não é possível. Segundo Hall (2002), a sociedade, para Laclau (1990), é uma estrutura móvel, de centro é deslocado, porque não há substituição por outro centro, mas por uma pluralidade de espaços de poder. Não é possível uma transformação radical da sociedade fundamentada num aniquilamento de uma ideia atual de sociedade. Não tendo centro articulador, o seu desenvolvimento não prossegue de acordo com uma causa ou lei, mas a sociedade se desloca por forças externas a si própria.

Mendonça (2008) também ressalta que para Laclau, o que há efetivamente é um complexo espectro social, que se forma por uma infinidade de identidades constituídas nas relações discursivas antagônicas, que se diferenciam do antagonismo de classe social.

Laclau também defende a impossibilidade de sociedade a partir da compreensão de que o social não possui um sentido finalístico, não havendo assim, possibilidade da realização de um projeto político definitivo, fixado, e fechado de transformação da sociedade, nesse sentido, se faz necessário aceitarmos a infinitude do social. (LACLAU, 2000, p. 104). Seguindo o pensamento laclauiano, defende-se que não é possível a transformação da sociedade como uma totalidade pronta, acabada e emancipada, proposto pelas DCNs (2013) que se configuram nas mais variadas políticas curriculares locais brasileiras.

Juntamente com ideal de transformação da sociedade, acompanha a ideia de emancipação, em alguns momentos nas DCNs (2013) a noção de emancipação aparece vinculada ao termo princípio emancipador:

A escola precisa acolher diferentes saberes, diferentes manifestações culturais e diferentes óticas, empenhar-se para se constituir, ao mesmo tempo, em um espaço de heterogeneidade e pluralidade, situada na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, fundamentada no princípio emancipador. (DCNs, 2013, p.27)

Em outras palavras, a escola deve empenhar-se para se constituir, ao mesmo tempo, em um espaço da diversidade e da pluralidade, inscrita na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, cuja meta seja a de se fundamentar num outro princípio educativo e emancipador, assim expresso: liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber (LDB, artigo 3º, inciso II). (DCNs, 2013, p.55 e 54)

Inicialmente questiona-se nesses excertos o sentido de princípio, que remete a tantos outros sentidos como: Origem, começo, fonte, preliminar, concepção, fundamento. Destaca-se que não compreendemos a emancipação a partir de uma ideia de princípio, que se localiza externamente ao sistema educacional, a política curricular ou ao ser humano que não frequenta uma instituição de educação. Compreender a noção de emancipação como um princípio emancipador que será construído ou formado na identidade de qualquer ser humano a partir de políticas curriculares, é reafirmar o caráter essencialista de uma estrutura imóvel perante o social.

Segundo Laclau (1996) pensar a emancipação como um princípio emancipador a ser ensinado também é impossível, porque essa ideia estaria fundamentada numa racionalidade incompatível desmembrada em seis dimensões da noção clássica de emancipação. A dimensão dicotômica é entendida como a representação de uma fronteira ideológica radical estabelecida entre o discurso emancipatório e o discurso opressivo, sem pontos de convergência possível entre ambos, o que os transforma em dois projetos antagônicos.

Na dimensão totalizante, a emancipação afeta todas as áreas da vida social. A dimensão de transparência contempla a erradicação da alienação em diferentes aspectos: Religiosos, políticos, econômicos, restando apenas a essência humana, sem nenhuma relação de representação ou poder. Esta dimensão pressupõe a eliminação do poder, o fim da distinção entre sujeito e objeto, a partir do ponto de vista da totalidade social.

A dimensão de pré-existência se constitui da existência prévia do que deve ser emancipado em relação ao ato emancipatório, não existindo assim emancipação sem opressão. A dimensão de fundamento é inerente a todo projeto radical de emancipação, pois se o ato emancipatório é verdadeiramente radical, deixará para trás tudo o que o precedeu, tendo assim que ter um lugar ao nível de fundamento social.

A dimensão racionalista é o local de separação entre os discursos de emancipação das crenças seculares (onde a representação do real se fundamenta na racionalidade) e as crenças religiosas (onde a representação do real não requer fundamentos da racionalidade).

Para Laclau (1996. p.23), esses “discursos emancipatórios clássicos demonstram a incompatibilidade”. Sobre a incompatibilidade lógica, Mendonça (2008, p. 56) explica que não significa que as dimensões não possam ser presentes nos discursos emancipatórios, mas que não se pode compreender logicamente os processos sociais.

E ainda justifica que se a emancipação é possível como possibilidade real, o poder também

será real. Se o poder é real, a relação entre aquilo que se emancipa deve ser uma total exterioridade; existiria assim, um vínculo racional que conduziria à emancipação, e esta não seria uma verdadeira emancipação.

Essa relação de radical exterioridade entre as duas forças é uma relação contingente e, em consequência, se a emancipação elimina o poder através de um processo contingente de luta, ela mesma deve ser poder. Entretanto, a derrota do poder tem sido um pensamento racional e se a emancipação fosse inteiramente racional ela teria deixado de ser emancipação. Laclau (1996, p. 178) conclui que, portanto, “a verdadeira emancipação – seu corte radical com o poder – é o que faz a emancipação impossível porque então ela não pode ser distinguida do poder”.

Isto não implica numa conclusão niilista de que a emancipação é impossível, mas numa afirmação de que o poder está na mesma condição da emancipação. Nesse sentido, o autor compreende que se toda emancipação se constitui de poder, teremos uma pluralidade de poderes e, como consequência, uma pluralidade de emancipações contingentes e parciais (Laclau, 1996 p. 179).

Com base na noção de inerradicabilidade do poder, compreende-se que não há uma constituição total de emancipação, mas sim parcial, bem como não um princípio emancipador que possa se efetivar através de políticas curriculares, como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.

## > *Referências*

BRASIL. Decreto nº 6.094 de 24 abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm).

Acesso em: 05/09/2014.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 junho de 2014. Dispõe sobre aprovação do Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/09/2014.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases para educação nacional. Brasília. Diário oficial da União de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 10/09/2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. Ciclos, seriação e avaliação: confrontos de lógicas. São Paulo: Moderna, 2003.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Trad. Tomaz Tadeu daSilva e Guacira Lopes Louro. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

HYPOLITO, Álvaro Moreira; VIEIRA, Jarbas dos Santos; LEITE, Maria Cecília Lorea.

Currículo, gestão e trabalho docente. Revista e-curriculum, São Paulo, v.8 n.2, agosto 2012 <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>.

LACLAU, Ernesto. Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tempo. Buenos Aires:

Nueva Visión. 2000. 103 -106p.

\_\_\_\_\_. Emancipación y diferencia. Buenos Aires: Ariel, 1996.

MAINARDES, Jefferson. Reinterpretando os ciclos de aprendizagem. São Paulo: Cortez, 2007.

MENDONÇA, Daniel de. Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

---

<sup>i</sup> A Lei nº 13005 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação/2014 a 2024.

<sup>ii</sup> DCNs - abreviação para designar o Documento Oficial.

## *Escolas Públicas no Município do Rio de Janeiro/Brasil e o Programa Mais Educação: em busca de uma gestão escolar democrática e eficaz*

*Furtado Martins, Anna Carolin / Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - [carolinafmartins@hotmail.com](mailto:carolinafmartins@hotmail.com)*

*dos Santos, Bruna Vicente / Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - [vicente\\_bruna@yahoo.com.br](mailto:vicente_bruna@yahoo.com.br)*

*da Silva Bernado, Elisangela / Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - [efelisberto@yahoo.com.br](mailto:efelisberto@yahoo.com.br)*

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» ***Palavras-chave:** Gestão Escolar; Escolas Eficazes; Programa Mais Educação; Escolas Públicas Brasileiras.*

### » **RESUMO**

A pesquisa em andamento discute como escolas eficazes melhoram a aprendizagem de seus alunos, principalmente aqueles de origem socioeconômica-cultural menos favorável, e diminuem as diferenças de desempenho entre diferentes alunos. Busca-se relacionar essas escolas eficazes com O Programa Mais Educação, que aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica. O programa atende, prioritariamente, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A pesquisa tem como objetivo analisar as ações implementadas pelos gestores escolares de escolas públicas do Município do Rio de Janeiro com o Programa Mais Educação que apresentaram melhoria significativa dos resultados do IDEB de 2009 para o de 2011. Para isso no que se refere a metodologia utilizada a pesquisa será de cunho misto pois trabalharemos com as duas abordagens: a quantitativa e a qualitativa. A primeira etapa da pesquisa tratou-se de uma revisão de literatura sobre Políticas Educacionais, Avaliação Educacional, Gestão Escolar e Escolas Eficazes. Tal revisão bibliográfica foi feita através dos estudos de Brooke e Soares (2008), Creswell (2007), Dourado (2007), Ferrão e Andrade (2002), Lück (2000), Oliveira (2009), Slavin (1996), Soares (2004), Thurler (1998) e Vieira (2007). Essa etapa da pesquisa tornou perceptível o que caracteriza uma escola eficaz, quais são as responsabilidades dos professores, como é encarado o processo de

avaliação dos alunos, como se dá a relação dos pais e da comunidade com a escola e principalmente como é realizada a gestão em uma escola eficaz. A segunda etapa da pesquisa, em andamento, será dedicada à seleção das escolas a partir dos resultados do IDEB e da elaboração dos instrumentos (roteiro de observação das escolas, questionários sobre e infraestrutura das escolas, questionário com os gestores, professores e oficinairos e roteiro de entrevista com os gestores, professores e oficinairos). Através do levantamento já realizado foi possível perceber que as ações de todos os envolvidos com o ambiente educacional influenciam diretamente nos resultados alcançados pelos alunos no que diz respeito à aprendizagem. Dessa forma, a presente pesquisa torna-se essencial para o entendimento de quais ações são desenvolvidas por gestores escolares de escolas públicas do município do Rio de Janeiro com o Programa Mais Educação, as quais apresentaram melhoria significativa dos resultados do IDEB de 2009 para o de 2011.

## › 1. Introdução

No contexto de democratização do acesso à escola e de aumento da escolaridade obrigatória vieram à tona o problema das desigualdades de escolarização e sociais e a necessidade de acompanhar os resultados da expansão dos sistemas de ensino por meio de levantamentos educacionais. Os resultados destes estabeleceram a desigualdade de oportunidades educacionais entre os grupos étnicos, culturais e socioeconômicos como um fato incontestável e propiciaram desdobramentos políticos e sociológicos.

A constatação da desigualdade de acesso ao ensino entre os diferentes grupos sociais revelou os limites da universalização da educação. As pesquisas de levantamento em educação que propiciaram o desenvolvimento de conhecimentos sobre a correlação existente entre desigualdades educacionais e desigualdades socioculturais, os resultados encontrados que constituíram a base empírica de apoio ao desenvolvimento da maior parte das pesquisas sociológicas sobre os mecanismos geradores da desigualdade escolar.

Nos Estados Unidos da América (EUA), esse campo foi impulsionado pela influência dos debates gerados com a publicação do Relatório Coleman (1966). Ao analisar os testes de desempenho dos alunos, os pesquisadores constataram que as características do meio familiar, especialmente o *status* socioeconômico dos pais e o pertencimento a minorias étnicas explicavam melhor as diferenças de resultados observados do que a própria escola. Algumas características do corpo docente e os fatores intraescolares contavam muito menos nas diferenças de desempenho dos alunos do que o próprio capital social e as aspirações educacionais familiares dos alunos (Brooke, 2008).

Nos anos 60, emerge a Nova Sociologia da Educação que se desenvolve no interior da crítica e no confronto com a sociologia tradicional. As críticas feitas àquela revelaram que a longa tradição inglesa de pesquisas de levantamento tinha apenas se contentado em contabilizar rendimentos e em descrever fluxos escolares, sem conseguir propor um quadro teórico capaz de permitir uma verdadeira compreensão dos fenômenos educacionais. A Nova Sociologia debruçou-se sobre o

interior da escola, trazendo à tona a compreensão de que o sucesso e o fracasso escolares são mediados por processos que envolvem os professores e suas práticas, o ambiente escolar e as relações pedagógicas, chamando a atenção para o papel da escola na produção desse fracasso.

Fazendo um balanço sobre esse primeiro momento das pesquisas de levantamento de larga escala e sobre sua conexão com a produção da sociologia e da política educacionais podemos identificar algumas características relevantes. Se por um lado, houve uma ênfase quantitativa norteando as pesquisas educacionais nos anos 60 e 70. Por outro, a conexão sociológica estabelecida pelas diferentes correntes teóricas foi fundamental para reconhecer que as desigualdades no desempenho escolar não incidem de forma aleatória em relação à origem sociocultural dos alunos, principalmente os oriundos das camadas populares. No debate atual, quando se abordam as relações existentes entre as desigualdades educacionais e as sociais, estas questões estão longe de serem equacionadas. A sociologia da educação produziu um legado que nos interpela à necessidade de estudar conjuntamente as relações entre os fatores intra-escolares e inter-escolares e o desempenho escolar.

Em resumo, é possível recuperar algumas características deixadas pela fase inicial da pesquisa quantitativa. Por parte da sociologia educacional, podemos destacar o fato dessas pesquisas terem sido elaboradas com base em referenciais empíricos sobre a qual se desenvolveu a sociologia das desigualdades educacionais num momento histórico e intelectual marcado por políticas intervencionistas que fizeram parte do esforço capitalista de democratização social da década de 60. Por parte da Nova Sociologia da Educação, podemos perceber o enfoque dado aos processos que acontecem dentro das escolas e das salas de aula com o objetivo de desnaturalizar a cultura escolar, chamando a atenção para os fatores intraescolares na explicação das desigualdades educacionais (Bonamino, 2002).

No início dos anos 70, a crítica à situação educacional do país sofreu influências da sociologia americana e da sociologia francesa, além da produção interna dos grandes levantamentos realizados na década anterior. Uma série de fatores (hegemonia da tecnologia educacional, dificuldades financeiras, entre outros.) levou ao esvaziamento das pesquisas educacionais quantitativas. No contexto histórico brasileiro do pós-guerra, o impacto destas pesquisas de levantamento e suas influências sobre a política e a pesquisas educacionais e, num segundo momento, suas possíveis relações com o desenvolvimento institucional e político ao longo das décadas de 80 e 90, serviram como ponto de partida para a compreensão da educação dos anos 80 que se insere num contexto de redemocratização política da sociedade brasileira, onde é notável tanto a universalização do ensino do antigo primeiro grau quanto o aumento do processo de seletividade escolar, o crescimento da população e o aceleração da urbanização e para, nos anos 90, começarem a ser implementadas políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação.

## ➤ *1. Breve histórico dos estudos sobre a escola: a relevância científica*

Nos anos 60 e 70, estudos americanos e europeos sugeriram que as escolas tinham pouca influência na explicação da trajetória escolar discente. O Relatório Coleman (1966), constatou que o desempenho escolar dos alunos era quase completamente determinado pelo seu contexto socioeconômico e que as escolas pouco ou nada podiam fazer para modificar essa realidade. Posteriormente a esses estudos, Bourdieu e Passeron (1970) apontaram as escolas como simples reprodutoras das desigualdades sociais, favorecendo os favorecidos. Para estes autores, as desigualdades educacionais em vez de representar a seleção escolar dos mais capazes, expressavam o grau de conformidade simbólica de um grupo ou classe dominada à cultura do grupo que detém o controle dos significados culturais mais valorizados socialmente (Bonamino, 2002).

O interesse pelo estudo da eficácia escolar se inscreve como um prolongamento direto de trabalhos de diversos autores, que colocaram em dúvida a capacidade das escolas em influenciar o desenvolvimento dos alunos. Bernstein (1970 como citado em Thurler, 1998) frisou que a educação não pode compensar os problemas criados pela sociedade; Jensen (1969 como citado em Thurler, 1998) e Coleman (1966), entre outros, sustentaram que a escola tem apenas um efeito limitado sobre a aprendizagem.

A partir do final da década de 70, pesquisadores começaram a apontar algumas críticas em relação a esses estudos. A principal delas foi que não havia sido observado o que acontecia nos processos internos das escolas. Os estudos eram baseados apenas no levantamento de dados sobre as características dos alunos, dos professores e da infraestrutura dos estabelecimentos escolares, impedindo que os fatores explicativos internos às escolas viessem à tona.

Estas críticas propiciaram o aparecimento de novas pesquisas voltadas para os processos internos presentes nas escolas e permitiram demarcar uma série de fatores-chave que serviram de base, a partir do início da década de 80, a uma segunda leva de pesquisas, que tentou estabelecer uma relação entre eficácia do ensino e algumas características da escola (Thurler, 1998). Esta nova leva de pesquisas estava interessada em compreender o que torna as escolas diferentes, umas melhores do que as outras, principalmente aquelas que atendem um alunado de condição socioeconômica mais desfavorecida. Estes estudos resgataram a importância da escola para a compreensão do desempenho escolar dos alunos, mostrando que há escolas que conseguem fazer o aluno aprender mais do que seria esperado, embora a sua origem social seja desfavorável.

As escolas são diferentes uma das outras. Esta afirmação se justifica pela variedade de práticas e estruturas internas, como, por exemplo, o clima, o comprometimento dos professores e a ênfase dada ao processo ensino-aprendizagem que acontecem nos diferentes estabelecimentos de ensino. Partindo desta perspectiva, as escolas, mesmo sendo de uma mesma rede de ensino, terão impacto diferente na vida escolar e no futuro dos seus alunos. A heterogeneidade presente entre as escolas indica que há escolas que conseguem agregar mais seu alunado. Percebemos isso pelo fato de que alunos oriundos de um mesmo contexto socioeconômico estudando em escolas diferentes, muitas vezes apresentam desempenhos também diferenciados. Há, assim, espaço para a formulação e implementação de políticas educacionais que melhorem o funcionamento da organização da escola para que haja mais qualidade do ensino e mais equidade no acesso e no desempenho escolar dos estudantes.

Entende-se como escola eficaz àquela que melhora a aprendizagem dos seus alunos (qualidade), principalmente os alunos que tem sua origem socioeconômica menos favorável, e diminuem as diferenças de desempenho entre os diferentes alunos (equidade). Ou seja, os resultados escolares do aluno vão além do que seria esperado atingir em qualquer outra escola, considerando o seu nível socioeconômico-cultural (Ferrão & Andrade, 2002).

## *1.2. O Programa Mais Educação*

O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica.

A iniciativa é coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O programa visa fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, tendo como base estudos desenvolvidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), utilizando os resultados da Prova Brasil de 2005. Nesses estudos destacou-se o uso do “Índice de Efeito Escola – IEE”, indicador do impacto que a escola pode ter na vida e no aprendizado do estudante, cruzando-se informações socioeconômicas do município no qual a escola está localizada. Por esse motivo a área de atuação do programa foi demarcada inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), situadas em capitais e regiões metropolitanas.

As atividades tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios, nos 27 estados para beneficiar 386 mil estudantes. Em 2009, houve a ampliação para 5 mil escolas, 126 municípios, de todos os estados e no Distrito Federal com o atendimento previsto a 1,5 milhão de estudantes, inscritos pelas redes de ensino, por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

Para o desenvolvimento de cada atividade, o governo federal repassa recursos para ressarcimento de monitores, materiais de consumo e de apoio segundo as atividades. As escolas beneficiárias também recebem conjuntos de instrumentos musicais e rádio escolar, dentre outros; e referência de valores para equipamentos e materiais que podem ser adquiridos pela própria escola com os recursos repassados.

## *> 2. Objetivo e Questões de Estudo*

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as ações dos gestores escolares de escolas públicas do Município do Rio de Janeiro com o Programa Mais Educação que apresentaram melhoria significativa dos resultados do IDEB de 2009 à 2011. Além dos gestores escolares, os professores com alunos atendidos pelo Programa e osicineiros participarão da pesquisa.

Para atender a este objetivo foram formuladas as seguintes questões iniciais de estudo:

- Que informações têm os gestores escolares, professores e oficineiros sobre os resultados educacionais (avaliações externas e IDEB) e como se apropriaram deles?
- Como o Programa Mais Educação fez/faz diferença nas escolas?
- Quais fatores intra e extraescolares são apontados pelos gestores escolares, professores e oficineiros como eficazes? E como ineficazes?
- Quais ações foram implantadas pelos gestores nas escolas investigadas, a partir da implantação do Programa Mais Educação, para as escolas se tornarem eficazes?
- O que gestores escolares, professores e oficineiros entendem que faz diferença em suas respectivas escolas?
- O que os atores investigados percebem no Programa como indicadores para a transformação da escola em uma escola eficaz?

### › *3. Procedimentos Metodológicos*

A investigação adotada nesta pesquisa será de cunho qualitativo-quantitativo, que, segundo Alves-Mazzotti e Gewandsnajder (1999, p. 163), é “caracteristicamente multimetodológica, isto é, usam uma grande variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados”. Assim, serão utilizadas as seguintes técnicas de coleta de dados:

- Pesquisa documental como técnica exploratória, voltando-se, principalmente, para o estudo das legislações, planos, programas, projetos e ações desenvolvidas pelas escolas.
- Observações das atividades dos gestores escolares e do ambiente escolar onde eles atuam para que se possa apreender o contexto onde aquelas se inscrevem.
- Aplicação dos questionários. Os questionários serão respondidos pelo pesquisador ou pelos sujeitos, dependendo das circunstâncias. Para isso são necessários computadores portáteis. As informações serão tratadas localmente por meio de programas de computador para análise estatística (SPSS).
- Entrevistas semiestruturadas direcionadas aos gestores escolares responsáveis pelas escolas eficazes selecionadas.

A pesquisa é de cunho misto, pois trabalharemos com as duas abordagens: a quantitativa e a qualitativa. Para Creswell (2007), o desenvolvimento da investigação mista, se dá com o objetivo de reunir dados quantitativos e qualitativos em um único estudo de forma complementar. Com isso, a análise de dados exige procedimentos mais explícitos. O autor relaciona que, para se elaborar uma

pesquisa, utilizando-se de abordagem mista, temos que seguir alguns componentes de procedimentos de métodos mistos: natureza da pesquisa (informar em uma proposta, uma definição e descrição da técnica); tipos de estratégias (utilização de critérios para escolher uma estratégia); implementação da coleta de dados quantitativos e qualitativos em fases; prioridade à técnica quantitativa ou à qualitativa; integração dos dois tipos de dados, estratégias alternativas e modelos de gráfico; procedimentos de coleta de dados e análise de dados e procedimentos de validação.

## › 4. Resultados

A revisão de literatura sobre Políticas Educacionais, Avaliação Educacional, Gestão Escolar e Escolas Eficazes tornou possível perceber que devido às transformações na sociedade (sociais, políticas e econômicas) e concomitante a democratização do acesso à escolarização, surgem novas demandas educacionais. Juntamente ocorre à necessidade de fazer um acompanhamento dos resultados dessa expansão dos sistemas de ensino através de levantamentos educacionais. Essas pesquisas de levantamento de larga escala demonstraram, ao longo do tempo, características e perspectivas diferenciadas sobre a educação, e mais atualmente resgataram a importância da escola para a compreensão do desempenho escolar dos alunos. Essas últimas demonstraram a heterogeneidade das instituições escolares brasileiras diante da diversidade de práticas e estruturas internas, e há destaque para aquelas que conseguem fazer a diferença por apresentarem desempenhos diferenciados, as quais são escolas eficazes (Brooke & Soares, 2008).

Dessa forma, uma escola eficaz busca por melhorias e a aprendizagem é o foco do processo educacional. Os professores empenham-se em alcançar os objetivos e se sentem responsabilizados pelas decisões pedagógicas de forma integrada com outros educadores e também com a gestão escolar. A avaliação não é vista como um mecanismo de reprovação ou punição, de forma que a mesma deve ser um processo utilizado para encontrar os melhores caminhos para se alcançar o maior objetivo, ou seja, a aprendizagem do aluno. Também é importante destacar que a eficácia da escola não depende das condições econômicas dos estudantes ou do contexto no qual a mesma está inserida, isso porque qualquer escola, mesmo em ambientes menos favorecidos, pode tornar-se eficaz (Ferrão & Andrade, 2002; Thurler, 1998).

Essa escola reconhece que a eficácia depende das ações e caminhos seguidos no seu interior, mesmo que demandas externas interfiram no cotidiano escolar. Dourado (2007), por exemplo, destaca que políticas educacionais, programas e planos do governo estão em andamento na área da gestão escolar, e que os mesmos podem ter aspectos limitadores ou facilitadores para uma gestão educacional democrática. Para a escola eficaz, a autonomia financeira, pedagógica e administrativa devem ser conquistadas e ampliadas pela escola para que as decisões mais importantes não fiquem sob a responsabilidade das secretarias de educação.

A gestão de uma escola eficaz se baseia nas interações e o enfoque orientador é o trabalho como prática social. A participação dos pais e da comunidade é essencial nesse contexto, pois a

gestão deve ser entendida como um processo de equipe, onde todos possam contribuir para o desenvolvimento de práticas democráticas e em prol de melhorias educacionais. As ações que devem ser desenvolvidas para o alcance de tal são muitas, porém pode-se destacar a descentralização do poder que visa uma redefinição de papéis do Estado, da escola e da comunidade (Lück, 2000).

## › 5. Conclusões

Através do levantamento da literatura foi possível perceber que as ações de todos os envolvidos com o ambiente educacional influenciam diretamente nos resultados alcançados pelos alunos no que diz respeito à aprendizagem. Dessa forma, a presente pesquisa torna-se essencial para o entendimento de quais ações são desenvolvidas por gestores escolares de escolas públicas do município do Rio de Janeiro com o Programa Mais Educação, as quais apresentaram melhoria significativa dos resultados do IDEB de 2009 para o de 2011. Além dos gestores, os professores com alunos atendidos pelo Programa e os oficinairos participarão da pesquisa, pois a eficácia escolar depende do esforço coletivo para ser alcançada.

## › 6. Referências

- ALVES-MAZZOTTI, A. J. , GEWANDSZNAJDER, F. (1999). *O Método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2ª ed. São Paulo: Pioneiras.
- BARROSO, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. (Org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.
- BONAMINO, A. (2002). *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet.
- BOSKER, R. J.; SCHEERENS, J. (1992). Definição de critérios, dimensão dos efeitos e estabilidade: três questões fundamentais na investigação sobre a eficácia escolar. In: NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- BOURDIEU, P. , PASSERON, J. C. (1992). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- BROOKE, N. , SOARES, J. F. (2008). *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 552 p.
- CRESWELL, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed.
- FERRÃO, M. E.; ANDRADE, A. C. (2002). O sistema nacional de avaliação da educação básica e a modelagem dos dados. *Coleção Estudos da Cidade, Rio Estudos, núm. 48*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo. Disponível em: [http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/166\\_o%20sistema%20nacional%20de%20a](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/166_o%20sistema%20nacional%20de%20a)

[valia%C3%A7%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica.PDF](#)>. Acesso em: 14/06/12.

SOARES, J. F. (2002). *A escola eficaz: a evidência do SAEB*. Belo Horizonte: UFMG.

THURLER, M. G. (1998). *A eficácia nas escolas não se mede: ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive*. In: Revista Idéias. Sistemas de avaliação educacional. São Paulo: FDE (Diretoria de Projetos Especiais), p.175-192. Disponível em: <<http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/gather-thurler/Textes/Textes-1998/MGT-1998-08.html>>. Acesso em: 14/06/12.

# *Lenguas extranjeras y sistema educativo argentino*

Giménez, Paula / FLACSO- paula@ytrium.com.ar

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Políticas lingüísticas, políticas educativas, lenguas extranjeras, sistema educativo.*

## » **Resumen**

El presente trabajo presenta los avances de la tesis que se realiza en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación en FLACSO (Facultad Latinoamericana e Ciencias Sociales). El tema del trabajo de investigación son las políticas lingüísticas del Estado argentino con respecto a la inclusión de lenguas extranjeras en el sistema educativo en el período 1904-1942.

Los criterios de inclusión de las lenguas extranjeras en los sistemas educativos son hechos lingüísticos y, como tales, son siempre signos de determinadas relaciones sociales. En este trabajo estas determinaciones lingüísticas serán analizadas desde una perspectiva educativa, por lo que el estudio articula las políticas educativas con las políticas lingüísticas del Estado argentino. El eje, en cuanto a educación se refiere, estará puesto en la escuela media. Investigaciones anteriores demuestran que en este nivel, y en particular en los colegios nacionales, es donde la enseñanza de determinadas lenguas extranjeras encontró el lugar por excelencia.

El período seleccionado inicia en 1904. En ese año se creaba la Escuela de Profesores en Lenguas Vivas y el Estado nacional tomaba en sus manos la formación de docentes de lenguas extranjeras. El análisis finaliza en 1942, año en el que se modificaron los planes de estudio y se decidió que, dado que el aprendizaje simultáneo de las lenguas extranjeras era una de las mayores críticas realizadas a los colegios nacionales, se estudiarían sólo dos lenguas en forma sucesiva. El cambio consistía en el estudio de una lengua extranjera durante tres años y la otra durante los dos siguientes. Las lenguas entre las que se podían optar eran el francés, el inglés y el italiano. La modificación en los planes de estudio incrementó la presencia del inglés en el sistema, ya que era obligatorio el estudio de esta lengua en uno de los dos ciclos propuestos. Esta decisión perduró en los colegios nacionales hasta 1988, año en el que por resolución ministerial se resolvió el estudio de una misma lengua durante los cinco años del nivel medio.

El objetivo general de la investigación entonces, es el análisis de las políticas lingüísticas llevadas adelante por el Estado argentino con relación a la enseñanza de las lenguas extranjeras en el sistema educativo, analizando las características de su inclusión y sus particularidades. Para ello es necesario indagar sobre las argumentaciones esgrimidas para la inclusión de las lenguas extranjeras, estudiar las relaciones entre funciones de niveles educativos e inclusión de lenguas extranjeras para establecer conexiones entre la fundamentación en la inclusión de las lenguas extranjeras y la función atribuida al nivel en el que se incluían.

Desde el punto de vista metodológico el trabajo que nos proponemos realizar requiere un abordaje histórico. Partiendo de la pregunta de investigación que rige este trabajo se busca dar respuestas a partir de la investigación histórica, más precisamente histórico-educativa.

El análisis de las políticas lingüísticas desde una perspectiva educativa constituye el principal aporte de esta investigación. La articulación de los discursos pedagógicos y de los discursos entorno a la lengua y de cómo las políticas lingüísticas atraviesan a la educación y, en muchos casos se apoyan en ésta para implementarse, constituyen el nudo central de este trabajo.

## › *Introducción*

El trabajo que se presenta en esta sede forma parte de los avances de tesis que se realiza en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación en FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). El tema de la tesis es el análisis de las políticas lingüísticas del Estado argentino con respecto a las lenguas extranjeras en el sistema educativo en el período 1904-1942.

Los criterios de incorporación de las lenguas extranjeras en los sistemas educativos son hechos lingüísticos y, como tales, son siempre signos de determinadas relaciones sociales. En este trabajo estas determinaciones lingüísticas serán analizadas desde una perspectiva educativa, por lo que el estudio articula las políticas educativas con las políticas lingüísticas del Estado argentino.

El eje, en cuanto a educación se refiere, estará puesto en la escuela media. Investigaciones anteriores demuestran que en este nivel, y en particular en los colegios nacionales, es donde la enseñanza de determinadas lenguas extranjeras encontró el lugar por excelencia.

El período seleccionado inicia en 1904. En ese año se creaba la Escuela de Profesores en Lenguas Vivas y el Estado nacional tomaba en sus manos la formación de docentes de lenguas extranjeras. El análisis finaliza en 1942, año en el que se modificaron los planes de estudio y se decidió que, dado que el aprendizaje simultáneo de las lenguas extranjeras era una de las mayores críticas realizadas a los colegios nacionales, se estudiarían sólo dos lenguas en forma sucesiva.

## › *Tema y antecedentes*

La intervención en la lengua o en las situaciones lingüísticas se remonta a larga data. A lo largo de la historia la determinación de usos correctos e incorrectos en las lenguas, la imposición de una lengua a la mayoría o la revalorización de la lengua de una minoría, la decisión de gobernar un Estado en una determinada lengua y las legislaciones en relación con las lenguas dan cuenta de ello. La política lingüística, comprendida como las macro determinaciones respecto de la lengua y la sociedad, y la planificación lingüística, su puesta en práctica, son conceptos más recientes que solo en parte abordan algunas de esas prácticas antiguas (Calvet, 1997).

El tema central de esta investigación son las políticas lingüísticas llevadas a cabo por el Estado argentino con relación a las lenguas extranjeras en materia educativa. Es por ello que las políticas lingüísticas son comprendidas como las intervenciones que en materia lingüística realizan los Estados, ya que son los únicos que están en condiciones y poseen los medios para poner en

práctica sus elecciones políticas a través de la planificación lingüística (Calvet, 1997). En esta investigación las políticas lingüísticas se acotarán a las determinaciones que se tomaron respecto de la enseñanza de las lenguas extranjeras en el sistema educativo argentino. El período seleccionado inicia en 1904. En ese año se creaba la Escuela de Profesores en Lenguas Vivas y el Estado nacional tomaba en sus manos la formación de docentes de lenguas extranjeras. El análisis finaliza en 1942, año en el que se modificaron los planes de estudio y se decidió que, dado que el aprendizaje simultáneo de las lenguas extranjeras era una de las mayores críticas realizadas a los colegios nacionales, se estudiarían sólo dos lenguas en forma sucesiva. El cambio consistía en el estudio de una lengua extranjera durante tres años y la otra durante los dos siguientes. Las lenguas entre las que se podían optar eran el francés, el inglés y el italiano. La modificación en los planes de estudio incrementó la presencia del inglés en el sistema, ya que era obligatorio el estudio de esta lengua en uno de los dos ciclos propuestos. Esta decisión perduró en los colegios nacionales hasta 1988, año en el que por resolución ministerial se resolvió el estudio de una misma lengua durante los cinco años del nivel medio.

El análisis se centrará en la escuela media. Esta decisión se basa en las funciones claramente distintas con las que surgieron la escuela primaria y la media.

Durante el período de configuración del sistema educativo nacional la escuela primaria fue concebida como aquella que se encargaría de la formación básica para toda la población. En este sentido era fundamental instruir en la lengua nacional y la inclusión de las lenguas extranjeras iba en desmedro de esta función prioritaria atribuida a la formación primaria. La escuela primaria otorgaba ese mínimo de instrucción necesario (como consta en el art. 6 de la ley 1420) en el cual la lengua extranjera no solo no tenía cabida sino que debía ser erradicada de los hijos de los inmigrantes. Esta necesidad se debía a dos motivos: por un lado lograr la “argentinización” de los hijos de los extranjeros no sólo a través de la lengua, sino también de las costumbres y de la adhesión a la idea de patria, y por el otro, para dividir los enclaves de nacionalidades extranjeras que empezaban a ser vistos como peligrosos por los sectores dominantes (Bertoni, 2001).

Las lenguas extranjeras encontraron gran cabida en la escuela secundaria y particularmente en los colegios nacionales. Estos últimos, con la función prioritaria de la formación para el ingreso a la universidad, impartían una educación enciclopedista y humanista y por ello atribuían un gran valor a la enseñanza de las lenguas extranjeras ya que en las representaciones del momento el conocimiento de las lenguas extranjeras era una de las características que definía lo que se denominaba “hombre culto” (Bein, 1999). Como nos esclarece Bein (2010: 309)

“en la Argentina concurren dos motivos más para restringir la formación en lenguas extranjeras a la escuela secundaria: por una parte, actúa sobre los legisladores el peso de la ideología romántica del monolingüismo estatal como constitutivo de una nación que, en este caso, esta formándose con un gran caudal de inmigrantes alóglotas, dicho de otro modo, la creación de la “argentinidad” se asocia con la castellanización de los inmigrantes y de los aborígenes no desplazados por las guerras en pos de la expansión de la frontera agrícola; por la otra, interviene una cuestión de clase: las masas deben adquirir una formación básica que les permita conocer sus derechos y sobre todo sus deberes, mientras que la instrucción en una cultura más amplia, que incluye el conocimiento de determinadas lenguas extranjeras, se limita a los segmentos superiores de la sociedad”

En el caso argentino se atribuyó a la nación una visión lingüísticamente homogénea, de asimilación pacífica de los inmigrantes llegados y los pocos indígenas que quedaron, sin considerar que esta asimilación se debió a una clara política lingüística del Estado argentino que intervino activamente en aspectos referidos a la lengua. En este proceso la escuela cumplió un papel fundamental (Varela, 1999). La escuela primaria “argentinizando” y “castellanizando” y la escuela media a través de la “europeización” de las futuras clases dirigentes allí formadas.

Una primera aproximación a la relación entre lenguas extranjeras y sistema educativo nos permitió documentar la presencia del francés, del inglés, del alemán, del italiano, del latín y del griego con vaivenes, en cuanto a su presencia y carga horaria, desde principios del siglo XIX. En 1827 se inauguró la primera cátedra de inglés en la Universidad de Buenos Aires. La gran influencia del modelo de enseñanza media de los liceos, sumado al ideal cultural hicieron del francés la primera lengua extranjera presente en la enseñanza media. Queremos destacar que hacia 1873 inglés y francés cubrían en los colegios nacionales prácticamente la mitad de la carga horaria total (Bein, 1999, 2010).

A modo de ejemplo podemos observar que en los programas de 1876 en 3er. año, francés e inglés ocupaban 7 horas de las 15 horas totales, mientras que en 1891, latín, francés e inglés ocupaban, en el mismo año de estudios, 11 horas en total y todo el resto de las materias sumaban 14 horas (entre ellas álgebra, castellano, historia y geografía y geografía plana).<sup>1</sup> Continuando con el resto de los idiomas si bien existen datos de la presencia del italiano desde 1825, su inclusión a la par del inglés y del francés recién llega en 1917. Esta primacía de las lenguas extranjeras aun sobre la propia lengua nacional, según Dussel (1997) encuentra su motivación en que *“la inserción en el mundo era tanto o más importante para la élite de los colegios nacionales que el dominio de la lengua propia”* (pag. 27).

A fines del siglo XIX el italiano estaba presente en cátedras nocturnas en los Colegios Nacionales o en alternancia con el francés en las escuelas normales. El alemán tuvo presencia intermitente en los colegios nacionales para instalarse posteriormente casi exclusivamente en escuelas privadas de las colectividades y en algunas escuelas técnicas. El portugués tuvo que esperar hasta 1935 para estar presente en algunos recorridos del sistema educativo (por ejemplo, en actividades de extensión del Instituto de Enseñanza Superior en Lenguas Vivas “Juan Ramón Fernández”) y hasta 1971 para incorporarse en algunas escuelas de enseñanza media.<sup>2</sup>

Para poder llevar a cabo esta investigación es necesario relevar las argumentaciones del momento histórico en cuanto a cuáles y cuántas lenguas extranjeras estaban presentes en el

---

1 Información del Censo escolar Nacional correspondiente a fines de 1883 y principios de 1884 y del Censo General de Educación 1909, levantado el 23 de mayo de 1909.

2 Para mayor información ver BEIN, Roberto, (1999) “El plurilingüismo como realidad lingüística, como representación, sociolingüística y como estrategia glotopolítica” en Elvira Narvaja de Arnoux, Roberto Bein (compiladores) *Prácticas y representaciones del lenguaje*. Buenos Aires: Eudeba.

sistema educativo, a la carga horaria que poseían y a las representaciones que había de la enseñanza de las lenguas extranjeras. El por qué, cómo y cuáles lenguas extranjeras se incorporan al sistema educativo en cada época es un entramado complejo en donde deben considerarse diferentes factores y ser analizados a la luz de las formaciones ideológicas del momento con sus discursos y contradiscursos.

En esta búsqueda también se tomarán en cuenta los métodos de enseñanza de lenguas extranjeras. Las discusiones en torno a cómo enseñar la lengua presenta diversos factores entre los cuales dos resultan particularmente relevantes. Por un lado las concepciones que priman respecto a la enseñanza, propias de la psicología de la educación y, por el otro, las concepciones alrededor de la lengua, propias de la lingüística. Las justificaciones del por qué incluir las lenguas extranjeras o la cantidad de lenguas y años que deben ser estudiadas también encuentran su base teórica en aspectos pedagógicos y metodológicos. Estas discusiones en torno al método pueden iluminar, aunque no siempre y no de manera lineal, las políticas lingüísticas con respecto a las lenguas extranjeras.

Analizar y visibilizar estas políticas lingüísticas desde una perspectiva educativa constituye el aporte de esta investigación: la articulación de las políticas lingüísticas y las políticas educativas, de los discursos pedagógicos y los discursos entorno a la lengua analizados desde una perspectiva educativa para poder analizar cómo las políticas lingüísticas atraviesan a la educación y en muchos casos se apoyan en ésta para implementarse.

## › *Objetivos y algunas consideraciones teóricas*

La pregunta rectora de la investigación sería ¿cuáles son las políticas lingüísticas que primaron en el período 1904-1942 y que permitieron que ciertas lenguas extranjeras se enseñaran en las escuelas medias del sistema educativo argentino?

Para ello será necesario indagar sobre las argumentaciones esgrimidas para la inclusión de las lenguas extranjeras en el periodo estudiando las relaciones entre funciones de niveles educativos e inclusión de lenguas extranjeras y así poder establecer conexiones entre la fundamentación en la inclusión de las lenguas extranjeras y la función atribuida al nivel en el que se incluían.

La carga horaria de las lenguas extranjeras en los programas de enseñanza permitirá reflexionar sobre las relaciones existentes entre legislaciones educativas y lingüísticas y sus implicancias en la inclusión, o no, de lenguas extranjeras en el período analizado.

Asimismo uno de los objetivos para poder lograr la investigación es la reconstrucción de las representaciones lingüísticas existentes en el poder político sobre el aprendizaje de lenguas extranjeras en el período a analizar.

Para poder lograr estos objetivos tomaremos como marco teórico los conceptos de política lingüística, planificación lingüística y legislación lingüística por un lado, y de política educativa y legislación educativa, por el otro.

### La política lingüística

“abarca el conjunto de las decisiones que se toman conscientemente con relación al uso público del lenguaje, como la de instituir una lengua como lengua oficial, dotar de escritura una lengua ágrafa,

ordenar una reforma ortográfica, fijar una terminología, proteger las lenguas minoritarias, establecer qué lenguas extranjeras se deben enseñar en el sistema escolar público, decidir qué habilidades lingüísticas deben adquirir los estudiantes de los distintos niveles, velar por la edición de libros para ciegos, garantizarle a alguien que no conoce la lengua oficial un intérprete en los juzgados u obligar a los locutores provinciales de radio y televisión a usar el estándar de la capital" (Bein, 2002).

La planificación lingüística, en cambio, es considerada la puesta en práctica de una política lingüística. La investigación buscará responder a las preguntas centrales de la planificación lingüística: **quién** planifica, **qué** planifica **para quién** planifica y **cómo** planifica (Cooper, 1997) en el caso específico de las lenguas extranjeras presentes en el sistema educativo argentino.

En este trabajo tomaremos como perspectiva teórica la de Calvet (1997) dado que analizaremos las políticas lingüísticas del Estado argentino en relación a las lenguas extranjeras en el sistema educativo nacional. Según el autor y como fuera precisado anteriormente, los Estados son los únicos que poseen los medios y el poder para poner en práctica las determinaciones políticas a través de la planificación lingüística.

Entre las categorías analizadas es necesario destacar también la de legislación lingüística comprendida como toda reglamentación que en forma directa o indirecta refiere a las lenguas, en relación al uso, a la defensa o prohibición, a la enseñanza y a los derechos lingüísticos sean individuales o sociales (Bein, 2002).

La política educativa resulta una categoría central en este trabajo por su potencial explicativo en el momento de determinar las decisiones educativas para el conjunto de la población. En el campo de estudio de la política educativa convergen diversas disciplinas. La historia de la educación, la sociología, las ciencias políticas y la economía aportan sus teorías y conceptos para el análisis de los fenómenos político-educativos.

Desde esta convergencia de disciplinas nos interesa analizar las vinculaciones entre el sistema educativo y el sistema político y como éste último busca darle direccionalidad a la educación o, dicho de otra manera, analizar la pugna en el seno del sistema político por la producción, distribución y apropiación del conocimiento. Consideramos entonces la política educativa una categoría que nos permite analizar la fuerzas en pugna por darle una determinada dirección al proceso educativo, y las relaciones que se producen dentro del Estado para la configuración y el control de la educación como práctica institucionalizada en una determinada configuración social, determinada históricamente (Paviglianiti, 1993).

La educación en tanto práctica social debe ser interpelada desde su contexto socio-histórico, político y económico en el cual esta práctica se sitúa. En esta práctica social confluyen concepciones acerca del hombre, de la sociedad, del papel del Estado, de los actores que participan, o sea remite al qué se debe enseñar, a quién y quién debe encargarse de ello en un momento histórico determinado. No se debe soslayar que las políticas educativas se enmarcan en las políticas públicas definidas como aquellas políticas que determinan la distribución de los bienes y servicios de distintos tipo a la población.

Dentro de la política educativa encontramos la legislación educativa, o sea, el conjunto de leyes, decretos, disposiciones y resoluciones que rigieron al sistema educativo, a sus actores e instituciones, y que dan cuenta del modo en el cual las políticas educativas propuestas se plasmaron a nivel normativo. La legislación educativa no debe ser considerada un cuerpo homogéneo de disposiciones, sino que debe ser examinada en su complejidad como un producto de

negociaciones concretas y que responde a una multiplicidad de intereses e intencionalidades producto de las disputas de los diferentes actores implicados (Almandoz: 2004).

En última instancia queremos remarcar que una política es siempre una opción entre distintas alternativas. En la política educativa convergen varias políticas: una política económica (si el Estado debe, o no, financiar la educación; si lo hace cuánto y cómo y a quién, etc.), una política edilicia, una política sanitaria, etc. y también una política lingüística: qué lengua(s) enseñar, en qué nivel educativo, con qué carácter (obligatorio, a elección u optativo), etc.

## › *Aspectos metodológicos*

El trabajo que nos proponemos realizar requiere un abordaje historiográfico. Partiendo de la pregunta de investigación que rige este trabajo se busca dar respuestas a partir de la investigación histórica, más precisamente histórico-educativa. Para lograr tal propósito es necesario el análisis de fuentes que permitirá, a raíz de los datos recolectados, crear categorías de análisis que den cuenta de las políticas lingüísticas del Estado argentino en relación con las lenguas extranjeras en el período seleccionado.

Se dará particular relevancia a los censos escolares y a los informes presentados por el Consejo Nacional de educación al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. En ambos casos además de constar con un informe detallado sobre los cambios de programas del nivel medio, se presentan monografías en las cuales se discuten aspectos relacionados con las dificultades o logros educativos del período histórico. También serán consideradas las publicaciones “El monitor de la educación común” y “Anales de la Educación Común” ya que presentan gran parte de los debates existentes en la época entorno a la educación.

El análisis de los documentos constará de una parte en la cual relevar las lenguas extranjeras y la carga horaria y los cambios que presentan a lo largo del período. El análisis de los trabajos monográficos que presentan los censos a cargo de ministros de educación y miembros del consejo de educación permitirán el análisis de los debates entorno al objeto de estudio para relevar las justificaciones para la inclusión de las lenguas extranjeras y las representaciones que esta enseñanza tenían en los actores decisivos en la política educativa del período seleccionado. Asimismo se relevarán libros para la enseñanza de lenguas extranjeras que permitan relevar las características del método de enseñanza utilizado y su justificación.

Cuando se estime necesario se recurrirá a métodos de análisis del discurso, en especial al análisis de unidades léxicas seleccionadas en sus entornos y su significación en selecciones textuales de sinonimia, antonimia, asociación, etc.

Es por ello que el tipo de análisis es inductivo ya que la recolección de datos permitirá la creación de categorías que a su vez permitirán comprender las políticas educativas y lingüísticas entre 1904 y 1942.

## › *A modo de cierre*

Las representaciones sobre la lengua y, en particular, sobre las lenguas extranjeras, son producto de cada época. Cada momento histórico concibe de distintas maneras la lengua nacional y las lenguas extranjeras y las relaciones que se establecen entre ellas. Las ideas sobre el lenguaje y las políticas lingüísticas conciben con la ideología del momento (Bein, Varela, 1996).

Los acercamientos exploratorios al tema de tesis dan cuenta de una gran presencia de las lenguas extranjeras en el nivel medio del sistema educativo argentino, tanto por la cantidad de lenguas (inglés, francés, italiano, latín, griego y alemán) como por la carga horaria que cada una de ellas poseían en la curricula. Las lenguas extranjeras perseguían un objetivo claramente formativo. Se estudiaban las lenguas extranjeras para leer a los grandes intelectuales de Europa. La lengua era la forma de comprender y compenetrarse con una cultura *superior*. Es claro, entonces, que con esta representación de la lengua, el lugar por excelencia que las mismas tendrían en el sistema educativo, era la enseñanza media, más específicamente aún los colegios nacionales. Las lenguas de las grandes y modernas naciones europeas, que la Argentina de ese momento tomaba como ejemplo (francés, inglés, alemán e italiano) estaban instaladas en la enseñanza media, en donde la futura clase dirigente estaba siendo educada.

El análisis de las políticas lingüísticas desde una perspectiva educativa en un período dado (1904-1942) constituye el principal aporte de esta investigación. La articulación de los discursos pedagógicos y de los discursos entorno a la lengua y de cómo las políticas lingüísticas atraviesan a la educación y, en muchos casos se apoyan en ésta para implementarse, constituyen el nudo central del trabajo.

## › *Bibliografía*

- ALMANDOZ, Maria Rosa (2004) *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*, Buenos Aires, Editorial Santillana.
- BEIN, Roberto; VARELA, Lía, (1996) “El discurso de las lenguas extranjeras en dos momentos de la legislación escolar argentina: 1904, 1994”, ponencia presentada en el *I Encuentro Nacional de Investigadores del Discurso*, UBA-UNLP-ALED.
- BEIN, Roberto, (1999) “El plurilingüismo como realidad lingüística, como representación, sociolingüística y como estrategia glotopolítica” en Elvira Narvaja de Arnoux, Roberto Bein (compiladores) *Prácticas y representaciones del lenguaje*. Buenos Aires: Eudeba.
- BEIN, Roberto (2002) “Política y legislación lingüísticas”, Signos universitarios virtual año iI, N° 3 ISSN 1852-1045
- BEIN, Roberto (2010) “Los meandros de la política lingüística argentina en relación con las lenguas extranjeras en las leyes generales de educación” en NARVAJA DE ARNOUX, Elvira y BEIN, Roberto, comp. *La regulación política de las prácticas lingüísticas*, Buenos Aires: Eudeba.
- BERTONI, Lilia A. (2001) *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CALVET, Louis-Jean. (1997 [1996]) *Las políticas lingüísticas*, Buenos Aires, Edicial.
- COOPER, R. (1997) *La planificación lingüística y el cambio social*, España, Cambridge.

- DI TULLIO, Ángela L. (2003) *Políticas lingüísticas e inmigración. El caso argentino*, Buenos Aires: Eudeba.
- DUSSEL, Inés (1997) *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, Buenos Aires, Eudeba.
- VARELA Lía (1999) "Mi nombre es nadie. La política lingüística del Estado Argentino" En *Políticas lingüísticas para América Latina. Actas del Congreso Internacional 1997*, Buenos Aires UBA, 583-590.
- PAVIGLIANITI, Norma (1993) *Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional*, Fichas de cátedra, Facultad de filosofía y Letras UBA.

# *Una aproximación al estudio de las políticas para la inclusión educativa: El caso de la Ciudad de Buenos Aires*

Lizzio, Gabriela Elizabeth<sup>1</sup> / UNSaM - gabilizzio@hotmail.com.ar

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Desigualdad Social y Educativa - Políticas Educativas - Inclusión Educativa*

## » *Resumen*

El presente trabajo expone los avances de nuestro diseño de tesis, elaborado en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján.

En el mencionado proyecto de investigación nos proponemos describir las características de las políticas educacionales destinadas a promover la inclusión educativa, así como sus continuidades y rupturas desde su origen hasta la actualidad. Para ello, centraremos nuestro análisis en la Dirección General de Inclusión Educativa (DGIE)<sup>2</sup> - en su desarrollo histórico - dependiente del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En la situación problemática partimos de considerar que si bien los indicadores sociales y educativos promedio de la CABA se destacan positivamente de los del resto del país, existen marcadas desigualdades al interior de la jurisdicción. Los distritos con peores condiciones materiales de vida se corresponden con aquellos con los más bajos indicadores educativos. Así, existe una estrecha relación entre el nivel socio-económico-cultural de la población y sus oportunidades educativas. Puede observarse una creciente polarización social al interior de la Ciudad, siendo la zona sur la más perjudicada.

---

<sup>1</sup> Profesora para la Enseñanza Primaria. Licenciada en Educación (Universidad Nacional de San Martín). Actualmente cursando la Maestría en Política y Gestión de la Educación en la Universidad Nacional de Luján. JTP en Política y Legislación de la Educación en las carreras de Licenciatura en Educación y Profesorado en Ciencias de la Educación, Escuela de Humanidades, UNSAM.

<sup>2</sup> Al día de la fecha, la misma se denomina Dirección General de Estrategias para la Educabilidad.

Parece pertinente, entonces, interrogarse acerca de las medidas político -educacionales propuestas para atender esta realidad.

En la actualidad, el Ministerio de Educación dispone de un organismo específico destinado a promover la “inclusión educativa”: la Dirección General de Inclusión Educativa. En cuanto a su desarrollo histórico, puede identificarse como su antecedente inmediato al Programa “Zonas de Acción Prioritaria” (ZAP).

Dado que esta política educacional lleva ya más de una década en funcionamiento y ante la evidente persistencia de las problemáticas que le dieron origen, consideramos necesario centrar nuestra investigación en la caracterización de la misma.

En cada formación histórica existen distintas demandas y propuestas en torno a la desigualdad socio - educativa y el derecho a la educación. De acuerdo a cómo se configura la correlación de fuerzas, se materializan ciertas políticas educacionales que asumen características particulares. Asimismo, en su desarrollo histórico - atravesado por la lucha de intereses - es posible identificar continuidades y rupturas. Es desde esta perspectiva que abordaremos nuestro objeto de estudio.

Para dar respuesta a los objetivos planteados se propone un estudio de tipo cualitativo, con carácter diacrónico, y una lógica inductiva analítica. Se prevé consultar y analizar distintas fuentes de información, tales como las normas legales que crean y regulan esta política educacional en su desarrollo histórico, los documentos internos elaborados a lo largo de su historia y los discursos de distintos sujetos vinculados a esta política educacional en sus diferentes etapas. Por su parte, para analizar la información obtenida se utilizará el método comparativo constante.

## › *Presentación del diseño de tesis*

El presente trabajo expone los avances del diseño de nuestra tesis de maestría. En la misma nos proponemos describir las características de las políticas educacionales destinadas a promover la inclusión educativa, así como sus continuidades y rupturas desde su origen hasta la actualidad. Para ello, nos centraremos en la Dirección General de Inclusión Educativa<sup>3</sup>, dependiente del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dado que la atención a la desigualdad social y educativa y la promoción de la inclusión educativa se presentan como criterios fundantes y prioritarios de la misma.

En la situación problemática partimos de considerar que si bien los indicadores sociales y educativos promedio de la CABA se destacan positivamente de los del resto del país, existen marcadas desigualdades al interior de la jurisdicción. Los distritos con peores condiciones materiales de vida se corresponden con aquellos con los más bajos indicadores educativos. Precisamente, existe una estrecha relación entre el nivel socio-económico-cultural de la población y

---

3 Al día de la fecha, la misma se denomina Dirección General de Estrategias para la Educabilidad.

sus oportunidades educativas. Puede observarse una creciente polarización social al interior de la Ciudad, siendo la zona sur la más perjudicada.

Parece pertinente, entonces, interrogarse acerca de las medidas político -educacionales propuestas para atender esta realidad.

En la actualidad, el Ministerio de Educación dispone de una política específica destinada a promover la “inclusión educativa”: la Dirección General de Inclusión Educativa. El origen de muchos de los proyectos que la conforman se remonta a la creación del Programa “Zonas de Acción Prioritaria” (ZAP).

La Dirección está conformada por distintos programas y proyectos<sup>4</sup> con propuestas propias y particulares. Éstos se orientan a dar respuestas a problemáticas específicas presentes en los distintos niveles del sistema educativo, como pueden ser la falta de vacantes en el nivel inicial, el fracaso escolar en el primer ciclo de la escuela primaria o la deserción escolar en el nivel medio como consecuencia de la maternidad y paternidad adolescente. Así, para cada problemática educativa identificada aparece como solución un nuevo programa o proyecto. De este modo, esta política adopta el formato de programas y proyectos que, de alguna manera, se insertan, entrelazan y articulan a las características estructurales del sistema educativo y de las instituciones escolares de la jurisdicción.

Durante la década de los '90 se impulsó el desarrollo de políticas sociales focalizadas ante la necesidad de compensar algunas de las consecuencias de los ajustes estructurales con el objetivo de mitigar el malestar colectivo, evitar conflictos sociales y garantizar así la gobernabilidad. Como sostiene Paviglianiti, el Estado sólo se planteó “ofrecer a lo sumo una red de seguridad por debajo de la cual ningún ciudadano debería caer” (1992: 20), materializándose este enunciado en la formulación y ejecución de políticas sociales focalizadas. Sus principios rectores centrados en acotar el universo de receptores, enfatizando la atención de los sectores más pobres, junto con la primarización de los servicios públicos sociales responden al imperativo de reducir el gasto público social (Ezcurra, 1998)<sup>5</sup>.

Partimos de considerar que la Dirección General de Inclusión Educativa responde a la lógica de la focalización de la política pública dado que se trata de una política educacional concebida y proyectada exclusivamente para la intervención en contextos de alta vulnerabilidad social. Es decir, su rasgo distintivo se relaciona con la condición de pobreza de su población destinataria. Esta intervención educativa diferenciada según el origen de clase o situación social de sus destinatarios representa una ruptura con las políticas universales.

En cada formación histórica, de acuerdo a cómo se configura la correlación de fuerzas, se materializan ciertas políticas educacionales que asumen características particulares. Sobre la base de esta afirmación procuramos caracterizar a la política educacional que constituye nuestro objeto de estudio.

---

4 En el presente trabajo los términos programa y proyecto serán utilizados como sinónimos.

5 Distintos trabajos académicos han abordado y desarrollado las consecuencias de las políticas focalizadas en el área educativa. Consultar por ejemplo, Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998 - Duschatzky y Redondo, 2000.

A su vez, en el marco del devenir histórico, la lucha de intereses y la reconfiguración de las relaciones de fuerzas es posible identificar continuidades y rupturas en los discursos y modalidades de intervención del Estado respecto de la desigualdad socio - educativa. Es en este sentido que nos proponemos identificar las continuidades y rupturas desde su origen hasta la actualidad.

Dado que esta política educacional lleva ya más de una década en funcionamiento y ante la evidente persistencia de las problemáticas que le dieron origen, consideramos necesario centrar nuestra investigación en la misma. Motiva esta decisión la profunda preocupación ante la constatación de la insuficiencia de las acciones desplegadas hasta aquí para revertir la realidad descrita, así como el objetivo de contribuir a repensar las políticas educacionales en pos de la efectiva democratización del derecho social a la educación.

Para ello, se propone un diseño de tipo cualitativo, con carácter diacrónico, y se utilizará una lógica inductiva analítica. El énfasis de este trabajo se centrará en la construcción de conocimiento a través de una relación dialéctica entre la empiria y la teoría, en un proceso “en espiral” (Sirvent, 2006).

El diseño contempla distintas técnicas de obtención de información empírica, tales como el análisis documental de las normas legales que crean y regulan esta política educacional en su desarrollo histórico y entrevistas en profundidad, a partir de un cuestionario semi - estructurado, a sujetos vinculados a esta política educacional en sus diferentes etapas. Por su parte, para analizar la información obtenida se utilizará el método comparativo constante.

## ➤ *Dificultades y avances en la elaboración del diseño de tesis*

### *-Definición del objeto de estudio*

Una de las dificultades halladas en el proceso de elaboración del diseño de tesis se relaciona con la multiplicidad y diversidad de investigaciones centradas en las políticas focalizadas. Es decir, existen innumerables trabajos académicos que abordan las políticas sociales focalizadas en general y su expresión en el ámbito educativo en particular.

En este sentido, nos resultaba necesario definir nuestro objeto de estudio de manera tal de que representara una producción original. De acuerdo a los antecedentes relevados hasta la fecha, si bien hemos hallado investigaciones sobre la política educacional bajo estudio, ninguna de las mismas se centra en su caracterización y desarrollo histórico. De esta manera, el aspecto de nuestro objeto de estudio en el que hemos decidido hacer foco constituye un área de vacancia de conocimiento.

### *-Categorías relevantes para la caracterización de esta política educacional*

Al momento de determinar las categorías relevantes para la caracterización de esta política educacional, definimos aspectos tales como: las problemáticas sobre las que se decide intervenir, los objetivos planteados, la propuesta político - pedagógica, las concepciones político - educacionales, etc. Cabe señalar que establecimos este repertorio inicial como un punto de partida

para nuestras primeras salidas a terreno. Es decir, se prevé que - en el proceso de obtención y análisis de la información empírica - el mismo pueda ser ampliado, enriquecido y complejizado.

De hecho, una de las categorías que emergió del trabajo con la empiria consiste en los cambios en las denominaciones que ha experimentado esta política educacional en su desarrollo histórico. Resulta ilustrativo de lo antes dicho las modificaciones semánticas como “Zonas de Acción Prioritaria”, “Dirección de Inclusión Educativa”, hasta la reciente “Dirección de Estrategias para la Educabilidad”. Las mismas no nos resultan azarosas ni ingenuas, por el contrario, consideramos que se sustentan en cierta racionalidad política y su difusión se orienta a justificar y legitimar los cursos de acción seguidos (Oto Shiroma, Campos, Cardoso Garcia, 2005). En otras palabras, detrás de cada uno de estos discursos subyacen ciertas concepciones político educacionales que, a su vez, inciden en las modalidades de intervención propuestas.

### *Periodización del desarrollo histórico de esta política educacional*

Dado que se prevé describir las características de las políticas educacionales destinadas a promover la inclusión educativa diseñadas y desarrolladas desde mediados de la década del '90 hasta la actualidad, podemos afirmar que se trata de un estudio diacrónico. De acuerdo a las salidas a terreno realizadas hasta la fecha y con carácter provisorio, hemos propuesto una periodización de cuatro etapas. La misma no pretende ser taxativa, sino más bien una orientación para pensar nuestro objeto de estudio en perspectiva histórica. Dada la extensión de este trabajo, nos limitaremos a describir los rasgos salientes de cada una de ellas.

#### **Primera Etapa**

Como antecedente inmediato de la Dirección General de Inclusión Educativa, encontramos al Programa “Zonas de Acción Prioritaria”. La ZAP fue creada a mediados de la década del '90 - comenzó a planificarse e implementarse desde fines del año 1996 -, durante la gestión del primer Jefe de Gobierno porteño Fernando de la Rúa, afiliado a la Unión Cívica Radical (UCR), siendo Secretario de Educación en un primer momento Sanguinetti y luego Giannoni.

El criterio fundante de la misma fue promover la igualdad de oportunidades educativas para aquella población que se encontraba en situaciones de mayor vulnerabilidad social. Con este objetivo, se diseñaron distintos programas educativos que se desarrollaron en las zonas con los más bajos indicadores económicos, sociales y educativos.

En la propuesta del Programa primó el principio de discriminación positiva según el cual es preciso implementar una distribución diferencial de los servicios y recursos estatales, dando más a aquellos que menos tienen, para compensar así las desigualdades de origen.

Desde su concepción, la ZAP fue planteada como una política transitoria encarnada en determinados programas educativos con una proyección acotada a nivel espacial y poblacional.

En esta etapa fundacional la intervención estatal asumió un carácter compensatorio priorizando la atención de aquellos sectores poblacionales y espacios territoriales más desfavorecidos a través de políticas focalizadas que adoptaron el formato de programas y proyectos.

## Segunda Etapa

Con el transcurso de los años, los distintos gobiernos jurisdiccionales le fueron otorgando continuidad a la ZAP, a la vez que fue creciendo en cantidad de dispositivos de intervención, así como en espacios territoriales y poblacionales de influencia. Desde el año 1998 hasta el año 2005, se sucedieron en el gobierno porteño Fernando de la Rúa (UCR), al renunciar éste, su vicejefe Enrique Olivera (UCR) y luego tuvieron lugar dos mandatos consecutivos de Aníbal Ibarra (FREPASO).

En esta etapa comenzaron a aparecer reiteradas referencias a la exclusión social y, como su contrapartida, a la inclusión escolar<sup>6</sup>. De este modo, el énfasis previo en afrontar las desigualdades sociales y educativas se diluyó ante la necesidad de contrarrestar la exclusión social a través de la inclusión escolar.

El traspaso de una lógica “compensatoria” a otra centrada en la “inclusión” se tradujo en el pasaje de una focalización en determinados territorios y sectores poblacionales a múltiples focalizaciones acordes a problemáticas específicas (Rochex, 2008). Así, uno de los rasgos distintivos de esta segunda etapa estuvo dado por la multiplicación de los proyectos educativos y la diversificación de las problemáticas a atender, los objetivos y la población focalizada.

**Por otra parte, en el año 2005**, es decir ocho años después de su puesta en marcha, durante el segundo mandato de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno con Roxana Perazza como Secretaria de Educación, se creó formalmente el Programa “Zonas de Acción Prioritaria” a **través de la Resolución N° 4656**.

De esta manera, se redefinieron los términos fundantes de esta política educacional: se pasó de una política transitoria a otra más a largo plazo, muestra de ello es la decisión política de avanzar en la creación de cierta estructura y regulación normativa.

De este modo, aquel proyecto fundante que se concibió con una proyección acotada a nivel temporal, espacial y poblacional fue perdurando, expandiéndose y consolidándose.

## Tercera Etapa

Esta etapa se vincula a la creación de la Dirección General de Inclusión Educativa.

Sobre finales del año 2007 se reconfiguró el escenario político en la Ciudad: luego de la destitución de su cargo de Aníbal Ibarra y tras un período en el que la jefatura de gobierno quedó en manos del vicejefe Jorge Telerman, ganó las elecciones jurisdiccionales Mauricio Macri, perteneciente a Propuesta Republicana (PRO).

De acuerdo a la reconstrucción realizada hasta la fecha, siendo Secretario de Educación Mariano Narodowski, a mediados de enero del año 2008 se creó el programa "Inclusión Escolar",

---

<sup>6</sup> Sobre el origen y desarrollo histórico de la categoría exclusión ver: Ribeiro, 1999.

dependiente de la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica, a través de la Resolución N° 31/08.

Mientras que sobre fines de febrero de ese mismo año, se emitió la Resolución N° 580/08<sup>7</sup>. En los considerando de la misma se afirmaba que “resulta fundamental integrar propuestas orientadas a ampliar el acceso al sistema educativo, así como también garantizar la permanencia y el progreso dentro del mismo; que asimismo es necesario preservar los objetivos específicos sostenidos por los programas en pos de obtener resultados beneficiosos para los destinatarios; que estos programas vienen desarrollando diversos proyectos con la finalidad de asegurar el derecho a la educación, con igualdad de oportunidades, a los niños, niñas y adolescentes; que para asegurar el logro de los objetivos se requiere realizar una intensa tarea de coordinación y articulación entre los distintos actores involucrados”. De esta manera, los diferentes proyectos educativos correspondientes a la ZAP quedaron bajo la órbita de dependencia del nuevo programa de “Inclusión Escolar”<sup>8</sup>.

Luego, en 2009, mediante el Decreto 361/09 se creó la Dirección General de Inclusión Educativa, dependiente de la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica. En el texto del Decreto se plantea “que para un adecuado cumplimiento de las misiones y funciones de las mencionadas Unidades (Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica y de su Dirección General de Planeamiento Educativo), como así también de la Dirección General que se propicia crear por el presente, resulta necesario proceder a la creación de nuevos órganos dependientes de ellas, estableciendo sus acciones; que paralelamente, y a los efectos de dotar de mayor agilidad a la gestión estatal, resulta necesario descomprimir el cúmulo de responsabilidades focalizadas en dichas unidades, dándoles una organización adecuada con competencia específica en las áreas temáticas de mayor criticidad; que en consecuencia, y en vistas a la eficiencia y celeridad en el desarrollo de las funciones estatales se considera oportuno crear los órganos necesarios a fin de desplegar, mediante la respectiva asignación de funciones, las responsabilidades de los órganos jerárquicos” (Decreto 361/09, Considerando). Es decir, la creación de la Dirección General de Inclusión Educativa, junto a las Direcciones que de ella dependen, responde al imperativo de alcanzar “mayores niveles de agilidad y eficiencia de la gestión estatal”.

De este modo, se instituyó una superestructura que contiene, supervisa y controla la tarea educativa de los distintos programas y proyectos que anteriormente formaban parte de la ZAP. A la par, comenzaron a difundirse una serie de términos propios de las concepciones mercantiles del

---

7 Junto a la citada Resolución, se establece también la Resolución N° 578 por la cual se subsumen distintos programas al Programa “Incorporación de Tecnologías” y la Resolución N° 579 por la que se incluyen otros programas en el Programa “Actividades Extraprogramáticas”.

8 En el Artículo N° 1 se establece “subsúbase en el Programa “Inclusión Escolar” a los siguientes programas: a - Zonas de Acción Prioritarias (ZAP) Resolución N° 4.656/05; b- Becas Estudiantiles (Decreto N° 737/01); d- Salud Escolar (Decreto N° 3.362/89); e- ¿A ver que Ves? (Decreto N° 1.445/03); f- Puentes Escolares (Resolución N° 2.235/02); g- Club de Jóvenes y Chicos (Resolución N° 3.919/07); h- Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) Convenio MECyT N° 509/04; i- Proyecto Retención de Alumnas Embarazadas, Madres y Padres (Resolución N° 670/03, Resolución N° 4.830/07, Resolución N° 4.799/07); j- Proyecto Grados de Nivelación (Resolución N° 2.429/03); k- Fortalecimiento a las Iniciativas de Educación Infantil (Resolución N° 4.307/05); l- Promotores de la Educación (Resolución N° 5.808/07); m- Alumnas/os, Madres/Padres (Resolución N° 1.729-MEGC/06); y n- Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario (Resolución N° 489- SED/03)”.

neoliberalismo de la década del '90, tales como servicios educativos, calidad educativa, gestión, liderazgo, sinergia, evaluación, indicadores, impacto, articulación con la sociedad civil, entre otras.

### **Cuarta Etapa**

De acuerdo a la periodización propuesta, esta cuarta etapa se centra en el segundo mandato de Macri en la Jefatura de Gobierno.

La misma se distingue, por un lado, por la sanción de la Ley 3623 que propone la incorporación de varios programas educativos<sup>9</sup> - la mayoría de los cuales pertenecen a la mencionada Dirección - al Estatuto Docente (Ordenanza 40593), a través de la creación del “Área de Programas Socioeducativos”.

Luego de conformarse una junta ad-hoc, integrada por representantes del Ministerio de Educación y de los sindicatos docentes, en un proceso dilatado por el ejecutivo y lleno de tensiones, se está avanzando en la creación de la planta orgánico funcional y la designación de los interinatos para los actuales trabajadores, aunque aún sigue pendiente su titularización.

Si bien la sanción de esta Ley data de fines del primer mandato de Mauricio Macri en el gobierno de la Ciudad, hemos decidido ubicarla en esta etapa dado que es cuando tiene lugar su reglamentación e implementación.

Los términos en que está planteada la Ley 3623, al crear un área específica, a la vez que establece la regularización laboral de los trabajadores<sup>10</sup>, determina la institucionalización de dichos programas y proyectos.

De este modo, en los últimos años se visualiza un creciente proceso de institucionalización de las políticas educativas focalizadas en el ámbito de la CABA.

Por otro lado, en el año 2012, a través del Decreto 226/12, nuevamente se modifican las denominaciones tanto de la Dirección como de la Subsecretaría de la que depende. En el Artículo N° 3 se establece “modifícase la denominación de la Dirección General de Inclusión Educativa la que pasará a denominarse Dirección General de Estrategias para la Educabilidad, dependiente de la Subsecretaría de Equidad Educativa del Ministerio de Educación”.

El término educabilidad es una sustantivación de la educación, práctica social históricamente situada (Spinosa, S/F). En este sentido, la categoría de educabilidad remite al plano

---

9 Ellos son: Actividades Científicas, Ajedrez, Alfabetización para la Inclusión que comprende a Maestro/a + Maestro/a, Puentes Escolares y Red de Apoyo a la Escolaridad, Aceleración y Nivelación, Centro de Actividades Infantiles y Juveniles, Centros Educativos, Formación de Espectadores, Acciones Socioeducativas para la Inclusión (Red – Escuela y Comunicación, Cine – ZAP, Educación Ambiental, Campamentos Escolares, Promotores de Educación, Becas, PIIE, Escuelas Lectoras y Salud Escolar), Programa de Retención de Alumnas Embarazadas, Madres y de Alumnos Padres, Teatro Escolar, Primera Infancia, Vacaciones en la Escuela, Medios en la Escuela, Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo para Jóvenes y Adultos, Contexto de Encierro, Incorporación de Tecnologías, Centro de Actividades Culturales y Orquestas Juveniles e Infantiles, Intensificación en un Campo del Conocimiento, Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media, Bachillerato a Distancia Adultos 2000, Investigación y Estadística.

10 Desde la fundación de la ZAP hasta el momento de la sanción de esta Ley, los docentes, talleristas y capacitadores de los distintos proyectos eran personal contratado, algunos pertenecían a la Planta Transitoria Docente y otros poseían otras modalidades de contratación, como por ejemplo contratos de locación de servicios.

de la individualidad. Es decir, se presenta como una condición subjetiva, competencia intelectual o capacidad de aprendizaje de un sujeto. De esta manera, el énfasis se coloca en la individualidad, desterrando toda referencia a las condiciones estructurales y relaciones sociales en que se configura y constituye dicha subjetividad.

Esta categoría delimita una clasificación de los sujetos, de acuerdo a sus capacidades/posibilidades para ser educados. El sistema educativo se encontraría con la imposibilidad de incluir a ciertos sectores poblacionales que no dispondrían de las condiciones mínimas indispensables para el desarrollo del proceso de enseñanza - aprendizaje. Así, son las condiciones de los sujetos las que determinan su inclusión o exclusión en el sistema educativo. De este modo, se apela a las responsabilidades individuales para explicar y justificar las desigualdades sociales y educativas.

### › *Palabras finales*

En el presente trabajo hemos realizado una presentación de nuestro diseño de tesis. En el desarrollo del mismo procuramos exponer algunas de las dificultades halladas en el proceso de su elaboración, tal es el caso de la definición de nuestro objeto de estudio. Así también, describimos algunos avances que surgieron del trabajo con la empiria, como por ejemplo las categorías relevantes para la caracterización de esta política educacional y la periodización de su desarrollo histórico.

A partir de nuestras primeras aproximaciones a nuestro objeto de estudio, ha sido posible visualizar las variaciones que ha experimentado esta política educacional en el transcurso del tiempo. En esta línea, hemos identificado cuatro etapas decisivas en el surgimiento y desarrollo de la misma, así como también ciertas líneas de continuidad y ruptura.

Hemos reconocido como una línea de continuidad, desde la década del '90 hasta la actualidad, el diseño e implementación de políticas educativas focalizadas.

Aún así, cada una de las etapas que atravesó esta política educacional posee las marcas de sus determinaciones históricas (Evangelista, 2009). Es decir, cada una de ellas tiene su propia especificidad en relación al contexto socio histórico de su producción. En este sentido, resultan relevantes las modificaciones en sus denominaciones ya que las mismas portan cambios en los discursos y modalidades de intervención del Estado respecto de la desigualdad socio - educativa.

De este modo, surge la necesidad de profundizar nuestra indagación sobre la orientación que ha asumido dicha política educacional de acuerdo al proyecto político correspondiente a las distintas gestiones de gobierno. Junto a ello, ubicar esta dinámica de continuidades y rupturas en su contexto más amplio.

Por último, quisiéramos puntualizar que estamos asistiendo a un creciente proceso de institucionalización de esta política educacional. Ante tal situación, resulta pertinente y relevante detenernos a analizarla. Profundizar nuestro conocimiento sobre el tema propuesto podría contribuir al análisis crítico, revisión y replanteo de las modalidades de intervención educativa desarrolladas hasta aquí, así como también aportar orientaciones para la acción en pos de la efectiva democratización del derecho social a la educación.

## > **Bibliografía**

- Birgin, Alejandra, Dussel, Inés y Tiramonti, Guillermina (1998): “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos”. En *Propuesta Educativa*, Año 9, N° 18, FLACSO, Argentina.
- Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000): “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”. En Duschatzky, Silvia (comp.): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.
- Evangelista, Olinda (2009): “Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional”. I Colóquio A Pesquisa em trabalho, educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA. Disponible en: <http://www.gepeto.ced.ufsc.br/index.php/producao/trabalhos-em-eventos/view.download/120.html> Fecha de acceso: julio 2013.
- Ezcurra, Ana María (1998): *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Oto Shiroma, E., Campos, R. y Cardoso Garcia, R. (2005): “Decifrar textos para comprender a política: subsidios teórico – metodológicos para análise de documentos”. *Perspectiva - Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC, Florianópolis*, V. 23, p. 427-446. Disponible en: <http://www.gepeto.ced.ufsc.br/index.php/producao/artigos/view.download/36.html> Fecha de acceso: julio 2013.
- Paviglianitti, Norma (1992): *Neoconservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*, Coquena Grupo Editor, Buenos Aires.
- Ribeiro, Marlene (1999): “Exclusión: problematización del concepto”. En *Revista Educación e Investigación*, Vol 25, N° 1, pp 35 – 49.
- Rochex, Jean – Yves (2008): “Las políticas de focalización educativas en Europa”. En *Revista Docencia. Hacia un movimiento Pedagógico Nacional*, Año XIII, N° 35, Colegio de Profesores de Chile, Santiago de Chile.
- Sirvent, María Teresa (2006): *El proceso de investigación*, Cátedra de investigación y estadística educacional I, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Spinosa, Martín (S/F): “Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad. Mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales”. Ponencia presentada en el *Séptimo Congreso de Especialistas e Estudios del Trabajo*.

## > **Normativa**

- Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1998): Decreto 1461.
- Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1998): Decreto 1913.
- Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005): Resolución 4656.
- Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008): Resolución 031.
- Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008): Resolución 580.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009): Decreto 361. Anexos.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010): Debate parlamentario de la Ley 3623.

Versión taquigráfica.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010): Ley 3623.

Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012): Decreto 226/12.

# *Los Planes de Mejora Institucional: su incidencia como política educativa en las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes de escuelas secundarias del partido de José C. Paz, Conurbano Bonaerense*

Maimone, Miguel Ángel / UNGS - maimmiguel@gmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Planes de Mejora Institucional; Trayectorias escolares; Conurbano bonaerense.*

## » *Resumen*

Este trabajo se vincula al estudio de trayectorias escolares dentro de un proyecto general que se aboca al estudio de políticas educativas en desarrollo, destinadas a la escolarización secundaria de jóvenes del Conurbano bonaerense. El objeto de análisis de esta investigación en particular lo constituyen los Planes de Mejora Institucional y su incidencia como política específica en las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes, en la escuela secundaria del Conurbano bonaerense. El interés del estudio está focalizado específicamente en las clases de apoyo y tutorías dentro de los Planes de Mejora Institucional.

La investigación se sitúa en dos escuelas secundarias del Partido de José C. Paz, que integra la región IX del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires, donde residen numerosos adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Para el abordaje de las trayectorias de estudiantes secundarios, el estudio tenía dos estrategias de indagación. La primera, una *encuesta* a todos los estudiantes de las escuelas seleccionadas que hayan pasado por las clases de apoyo y tutorías, en el marco de los Planes de Mejora Institucional. La encuesta tenía por objetivos relevar de los estudiantes: las características, los itinerarios escolares previos y las percepciones acerca de las clases de apoyo y tutorías. La información obtenida está permitiendo construir una descripción completa y acabada del grupo seleccionado, identificar tendencias generales y puntos de tensión. Luego de este análisis para elegir casos significativos, es decir, trayectorias escolares marcadas con repitencia, sobreedad y abandono temporario, se comenzará con la segunda estrategia de indagación, que son las *entrevistas en profundidad*.

En este momento se trabaja sobre la información obtenida en las encuestas para luego realizar las entrevistas, a través de las cuales se pretende obtener información que permita enriquecer el conocimiento de la situación educativa en que se encuentran muchos estudiantes, evitar generalizaciones forzadas y describir en qué medida los Planes de Mejora Institucional han

podido o no incidir para mejorar la escolarización secundaria de jóvenes y adolescentes. Algunos de los interrogantes que se busca responder son:

- ¿Qué aportes realizan los Planes de Mejora Institucional a la trayectoria escolar de los adolescentes y jóvenes en la escuela secundaria?
- ¿Qué características tienen las trayectorias reales de los estudiantes que participan en las actividades de los Planes de Mejora Institucional?
- ¿Qué especificidades se observan en las trayectorias reales de los estudiantes con respecto a los indicadores estadísticos?
- ¿Qué factores externos a la escuela inciden en las trayectorias reales de los estudiantes? ¿Qué factores específicamente escolares?
- ¿Qué potencialidades y límites presentan las acciones desarrolladas en el marco de los Planes de Mejora Institucional para incidir en las trayectorias escolares?

Cabe agregar que entre los resultados de la investigación se pretende conseguir que el análisis de las entrevistas permita poner estas prácticas, es decir, la especificidad metodológica de la entrevista a jóvenes, en relación con otras experiencias similares y someter a discusión potencialidades y limitaciones de las mismas.

## > *Introducción*

En este trabajo se presentarán los avances de un estudio de trayectorias escolares dentro de un proyecto general que se aboca al estudio de políticas educativas en desarrollo, destinadas a la escolarización secundaria de jóvenes del Conurbano bonaerense. El objeto de análisis de esta investigación en particular lo constituyen los Planes de Mejora Institucional (PMI) y su incidencia como política específica en las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes, en la escuela secundaria del Conurbano bonaerense. El interés del estudio está focalizado específicamente en las clases de apoyo y tutorías dentro de los Planes de Mejora Institucional (PMI)<sup>1</sup>. La investigación se sitúa en el Partido de José C. Paz, que integra la región IX<sup>2</sup> del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires, donde residen numerosos adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social. El partido de José C. Paz es uno de los 24 partidos que conforman el Conurbano bonaerense y según los datos del censo 2010 su crecimiento poblacional con respecto al año 2001 fue del 16%, mientras que el del Conurbano bonaerense fue del 14%. También cabe señalar que mientras en el

---

<sup>1</sup>Los Planes de Mejora Institucional fueron aprobados como parte de los lineamientos para la transformación de la educación secundaria por Resolución CFE 84/09. Las decisiones operativas sobre los Planes de Mejora Institucional fueron especificadas en la Resolución CFE 88/09.

<sup>2</sup> La Región Educativa n° 9 se encuentra formada por cuatro partidos de la Provincia de Buenos Aires localizados en el noreste de la misma: José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel y Moreno.

Conurbano bonaerense, el porcentaje de población menor de 20 años es del 34%, en este partido esta proporción se incrementa al 39% (Scasso, 2012).

## > *Plan de Trabajo*

La propuesta de trabajo del plan de investigación propuso dos estrategias de indagación para el abordaje de las trayectorias de estudiantes secundarios. La primera estrategia implementó una *encuesta* a todos los estudiantes de dos escuelas seleccionadas<sup>3</sup>. La labor desarrollada en esta primera estrategia, se organizó en tres fases, incluyendo actividades preparatorias:

**Primera fase:** en primer lugar, cabe aclarar<sup>4</sup> que a partir de reuniones y decisiones tomadas con el equipo del PICT<sup>5</sup>, se seleccionaron nuevas escuelas del distrito de José C. Paz que permitieran contribuir a un desarrollo más amplio de la investigación y a un trabajo colaborativo entre los integrantes del equipo, También fue parte de la decisión, la evaluación de las condiciones que presentaban para el año 2013, las escuelas seleccionadas en el estudio anterior. La selección de las escuelas se realizó en base a los siguientes criterios:

Escuelas estatales que atiendan población en condiciones de vulnerabilidad educativa.

Escuelas en las que los Planes de Mejora Institucional (PMI) se encuentren activos.

Escuelas en las que se incluyan por lo menos dos acciones institucionales con los PMI, entre ellas clases de apoyo.

Siguiendo estos criterios fueron seleccionadas dos instituciones (una escuela céntrica y una escuela periférica) del partido de José C. Paz, que presentan las siguientes características:

**Escuela A (periférica):** es una Escuela Secundaria completa, que cuenta con una matrícula de 550 estudiantes aproximadamente sobre un total de 24 secciones.

**Escuela B (centro):** es una Escuela Secundaria Básica (ESB) en crecimiento (a partir del año 2014, se incorpora el 6º año) donde la matrícula es de aproximadamente 493 estudiantes sobre un total de 18 secciones.

---

3 Específicamente a los estudiantes que hayan pasado por las clases de apoyo y tutorías, en el marco de los Planes de Mejora Institucional (PMI), desde su implementación, son de carácter relevante para esta encuesta.

4 En el proyecto original se proponía continuar con las escuelas seleccionadas en la investigación del proyecto anterior (convocatoria 2012).

5 PICT 2010-2214: La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes: políticas educativas y trayectorias escolares en el Conurbano Bonaerense.

En segundo lugar, se realizó el contacto con los directivos de estas escuelas seleccionadas a fin de presentar el proyecto de investigación y conocer con más profundidad sus características. En todas las escuelas se llevó adelante el mismo esquema de tareas:

gestión con las autoridades de la escuela para poder concretar las observaciones, las encuestas y las entrevistas en profundidad.

puesta en común de la tarea a realizar con autoridades y docentes.

A la par de estas actividades se comenzó con la construcción y revisión de la encuesta<sup>6</sup>. Una vez diseñada la encuesta se llevó adelante una prueba piloto en una escuela pública del distrito de Tigre. En la misma se realizaron diferentes tipos de pruebas, lo que permitió realizar los ajustes que se consideraron pertinentes al instrumento.

**Segunda fase:** en esta fase, luego del contacto con los directivos de las escuelas seleccionadas, se tomaron decisiones metodológicas acerca de la manera más conveniente de realizar el ingreso al trabajo de campo. Estas decisiones metodológicas se consideraron de acuerdo a las distintas características que presentaban las escuelas seleccionadas. La primera escuela seleccionada presentaba ciertas condiciones de disponibilidad por parte de su equipo de conducción, teniendo en cuenta que la implementación de la encuesta era una irrupción importante, por la magnitud de la tarea. Por la tanto, teníamos que ser muy cuidadosos en la puesta en práctica y para eso era fundamental el apoyo de los directivos de la institución. Cabe recordar que previamente se mantuvieron diversas conversaciones con la directora de la institución a fin de afianzar el vínculo, se fue reconociendo a otras personas que realizaban tareas de vicedirección, secretaria, preceptores, personal auxiliar y algunos docentes<sup>7</sup>. Esta actividad sistemática afianzó y allanó el camino para el ingreso a las aulas para realizar las encuestas. Con un conocimiento mayor del contexto interno y externo de la institución y a pesar del momento del año (mes de noviembre), donde hay una baja de matrícula por distintos motivos, se pudo encuestar a 316 estudiantes sobre una matrícula inicial de 550 estudiantes. Las dificultades se presentaron en los últimos años, por la cantidad de inasistencias de estudiantes, que nos obligó a ir días extras. También dificultaron en algunos casos: las evaluaciones integradoras, el viaje de egreso del último año y los días de lluvia, en los que por lo general se suspenden las clases por la posibilidad de inundación del edificio.

---

6 A cargo de la becaria ANCyT del equipo de investigación, Lic. Aldana Morrone. Cabe aclarar que para la construcción e implementación de la encuesta se cuenta con el antecedente de un modelo previo elaborado por un equipo de investigación, a cargo de la directora de este proyecto, que realizó encuestas a estudiantes de escuelas secundarias de la Provincia de Córdoba. En el marco del programa PIT 14-17.

7 Se realizó una entrevista formal a la coordinadora de los PMI.

**Tercera fase:** de acuerdo a lo proyectado, se codificó la información obtenida en las encuestas, se diseñó la base de datos<sup>8</sup> y se llevó adelante la carga de datos con la categorización de preguntas abiertas de la **escuela seleccionada A**. A partir de esta primera experiencia y por la finalización del ciclo lectivo, la realización de las encuestas en la segunda escuela seleccionada se postergó para el año 2014.

En el mes junio de 2014 se realizó la encuesta a la escuela seleccionada B. Se pudo encuestar a 364 estudiantes sobre una matrícula inicial de 493 estudiantes. Cabe recordar que esta escuela tenía a los estudiantes distribuidos en 18 secciones, en tres turnos (mañana, tarde y vespertino). A diferencia de la escuela seleccionada A donde se realizaron las primeras encuestas, en esta escuela, hubo menos interrupciones para la realización de las mismas. En la actualidad, se está finalizando con la revisión de la carga de encuestas de la escuela seleccionada B. Se cuenta con datos sociodemográficos y de trayectoria escolar que nos permiten realizar una aproximación cuantitativa-cualitativa, pero institucionalmente situada en los problemas de repitencia, abandono y sobreedad. Es decir, estas encuestas nos permiten describir algo que no es directamente mensurable, pero que sí nos da una idea del estado de situación. La encuesta nos está permitiendo:

Identificar características de los estudiantes.

Caracterizar los itinerarios escolares previos de los estudiantes.

Conocer las percepciones de los estudiantes acerca de las clases de apoyo y tutorías de los Planes de Mejora (PMI).

Los datos provisorios obtenidos de las encuestas realizadas en las dos escuelas seleccionadas permiten observar, sobre el total de encuestas como universo de estudio, los siguientes porcentajes<sup>9</sup>:

% de estudiantes encuestados participantes del PMI (N= 680)	37%
% de estudiantes encuestados con materias previas participantes del PMI (N= 218)	35%
% de estudiantes con repitencias en el secundario participantes del PMI (N= 176)	32%
% de estudiantes con materias previas y repitencias en el secundario que participan del PMI (N= 98)	33%

8 Estuvo a cargo de la becaria ANCyT del equipo de investigación, Lic. Aldana Morrone.

9 Información obtenida con la ayuda de la Lic. Aldana Morrone.

Hasta el momento contamos con la carga provisoria de 680 encuestas, que representa el 70% de la matrícula de las dos escuelas seleccionadas. Sin embargo, en el cuadro anterior, se puede observar, sin pretender realizar generalizaciones, que los Planes de Mejora Institucional (PMI), en los dos casos estudiados, no estaría teniendo la participación de la mayoría de los estudiantes, uno de los motivos de interés de la implementación de esta política educativa, el abarcar gran parte del estudiantado. Otro dato relevante, es que de los 252 estudiantes que asisten al PMI, 118 estudiantes (47%) no repitieron en la escuela primaria, ni en la escuela secundaria y no tienen materias previas. Esto nos permite sumar como un actor importante, al momento de seleccionar los casos para las *entrevistas en profundidad*, a estudiantes con trayectorias escolares reales coincidentes con las trayectorias escolares teóricas. Sin embargo, el cuadro permite observar que también participan estudiantes con trayectorias marcadas al menos con repitencia y sobreedad. Por lo tanto, el estudio a través de encuestas nos está permitiendo sistematizar información sobre las trayectorias de los estudiantes que asisten a las clases de apoyo y tutorías. Esta información es la base para la realización de las *entrevistas en profundidad* (segunda estrategia de indagación) con los casos seleccionados, surgidos de este análisis.

### › *Marco teórico de referencia*

En este caso el punto de partida es la institución escolar como un dispositivo con características propias que la hacen diferente a otras instituciones. A partir de esta organización escolar, según Trilla, se puede hacer una lista de las particularidades que tiene este dispositivo escolar (Trilla, 1985:20, citado en Terigi, 2006):

- Constituye una realidad colectiva.
- Se ubica en un espacio específico.
- Define los roles de docente y discente.
- Predetermina y sistematiza los contenidos.
- Propone una forma de aprendizaje descontextualizado.
- Predetermina una gradualidad.
- Exige obligatoriedad.

También se debe tener en cuenta: las aulas como espacios cerrados, la conformación de los grupos de estudiantes siguiendo un criterio exclusivamente etario, instrucción simultánea, monopolio de la transmisión del saber escolar (del maestro hacia el alumno), organización del tiempo que alterna intervalos de trabajo en clase y recreos, seguimiento y evaluación individual de los alumnos (registros, legajos, boletines, etc.), registro escrito del trabajo escolar (cuadernos, carpetas...) (Diker, 2005: 133-4, citado en Terigi, 2006). Además hay que afirmar que el proyecto escolar tiene una legitimación y una perspectiva originadas en la cultura adulta y que son impuestas a los niños y jóvenes. También los desplazamientos de las culturas juveniles a través del tiempo, que parecería que la escuela no pudiera seguir, surgen como distancia que no favorece la comunicación entre los jóvenes y la escuela. En los sectores que tienen un acceso más restringido a la escuela, esta distancia se hace mayor. Hoy aparece la Asignación Universal por Hijo como una

posibilidad de solución a la igualdad de acceso para los sectores más vulnerables, como principio de una parte de la solución del problema; desde luego, no como la solución de todo el problema. Centrar la mirada en las trayectorias escolares permitiría observar la manera en que los estudiantes transitan las propuestas educativas y los problemas que se presentan. El análisis de las trayectorias escolares permite delimitar un horizonte de problemas en los cuales es posible analizar la articulación entre las propuestas del sistema (trayectorias teóricas) y los itinerarios que los sujetos realizan en él (trayectorias reales). Las trayectorias teóricas son aquellos itinerarios marcados por el sistema que siguen una progresión lineal prevista en tiempos marcados por una periodización estándar. En cambio, en el análisis de las trayectorias reales de los sujetos, es posible reconocer itinerarios frecuentes o probables, coincidentes con las trayectorias teóricas, pero también se reconocen trayectorias diferentes, pues gran parte de los niños y jóvenes transitan su escolarización de modos heterogéneos, variables y contingentes (Terigi, 2007). Los rasgos duros de las prácticas escolares (Terigi, 2006:194) nos permiten situar un punto de partida para el desarrollo del análisis de este trabajo. El estudio desde la mirada de los estudiantes, a través de las encuestas y las entrevistas en profundidad nos permitirá enriquecer el conocimiento sobre la incidencia de los Planes de Mejora Institucional (PMI) en las trayectorias escolares.

### › *Aspectos metodológicos*

La implementación de las *encuestas* como un primer estudio cuantitativo-cualitativo nos permitió realizar un aprendizaje del modo de llevar adelante su puesta en ejecución. En primer lugar, la necesidad de buscar los referentes de los turnos en las escuelas, a través de distintos encuentros con los directivos, nos permitió acceder de manera más efectiva a las distintas aulas donde íbamos a realizar las *encuestas*. Se tuvo como prioridad no interrumpir el dictado de clases, por lo tanto se realizaron muchas encuestas en las horas libres de los estudiantes, por ausencia de los docentes. También se contó con la buena predisposición de los preceptores que nos fueron guiando para ir cubriendo las distintas aulas. Ya dentro de las aulas, en muchos casos contamos con la ayuda de los docentes a cargo del curso para la realización de las encuestas. Cabe aclarar que la *encuesta* constaba de 45 preguntas en 5 hojas. Por lo general, ingresamos a las aulas de a dos encuestadores, uno llevaba la coordinación de cada pregunta y el otro se acercaba a los estudiantes que tenían dificultades para responder. En los primeros años (1ro. y 2do. año) por la complejidad de las preguntas, llevó mayor tiempo que los estudiantes las respondan, en los últimos años (5to. y 6to. año), los estudiantes las contestaron con mayor rapidez y autonomía. A medida que avanzamos en la experiencia de la toma de *encuestas* pudimos ir armando un discurso bastante homogéneo en la presentación de las preguntas, sabiendo donde aparecían por lo general los inconvenientes al momento de responder. Se supone que esto permitió que se obtuviera mejor calidad en la respuesta y que hubiese menos preguntas respondidas de forma incorrecta. La información que estamos construyendo a partir de las *encuestas* realizadas, nos permitirá obtener una descripción completa y acabada del grupo seleccionado, así como identificar tendencias generales y puntos de tensión. Estamos realizando un análisis para elegir algunos casos significativos (trayectorias marcadas con repitencia, sobreedad, abandono temporario) para realizar *entrevistas en profundidad* a los sujetos

concernidos. Entre los avances para la realización de las entrevistas, se tendría en cuenta los siguientes criterios:

Una muestra intencional de estudiantes. (teniendo en cuenta que los estudiantes no acepten ser entrevistados o no asistan más a la escuela por distintos motivos)

La muestra elegida estaría señalando a los estudiantes del ciclo básico de la escuela secundaria, en particular a los estudiantes del 3º año, por estar desde los inicios del PMI y por ser la que refleja la muestra más propia de estudiantes de la escuela (teniendo en cuenta que el ciclo superior, se eligen modalidades).

La selección de la muestra será de acuerdo a los siguientes criterios:

- Estudiantes que no presentan materias previas o nunca repitieron y van a las clases de apoyo (PMI).
- Estudiantes que tienen materias previas o repitieron y van a las clases de apoyo (PMI).
- Estudiantes que tienen materias previas o repitieron y no van a las clases de apoyo (PMI).

Las entrevistas serían grupales (entre 2 y 5 estudiantes). En caso de la necesidad de aclaraciones luego se realizarían entrevistas de forma individual.

De estas entrevistas se pretende obtener información que permita enriquecer el conocimiento de la situación educativa en que se encuentran muchos estudiantes, evitar generalizaciones forzadas y describir en qué medida las políticas públicas (en este caso, los PMI) han podido o no incidir para mejorar la escolarización secundaria de jóvenes y adolescentes.

Algunos de los interrogantes que se busca responder son:

- ¿Qué aportes realizan los Planes de Mejora Institucional a la trayectoria escolar de los adolescentes y jóvenes en la escuela secundaria?
- ¿Qué características tienen las trayectorias reales de los estudiantes que participan en las actividades de los Planes de Mejora Institucional?
- ¿Qué especificidades se observan en las trayectorias reales de los estudiantes con respecto a los indicadores estadísticos?
- ¿Qué factores externos a la escuela inciden en las trayectorias reales de los estudiantes? ¿Qué factores específicamente escolares?
- ¿Qué potencialidades y límites presentan las acciones desarrolladas en el marco de los Planes de Mejora Institucional para incidir en las trayectorias escolares?

## › *Consideraciones finales*

En el estudio anterior habíamos analizado los Planes de Mejora Institucional (PMI), desde su funcionamiento, desde la mirada de distintos actores de la escuela (directivos, docentes, estudiantes participantes). En este estudio sobre trayectorias escolares, intentamos amplificar por

medio de las encuestas, la voz de los estudiantes. Esta información nos acerca puntualmente a casos particulares, en los cuales podemos profundizar en el estudio de la forma en que la política educativa (PMI) como complemento o suplemento del régimen académico influye en las trayectorias escolares reales de los estudiantes. Estas trayectorias escolares reales pueden ser coincidentes con las trayectorias escolares teóricas<sup>10</sup> o pueden ser trayectorias no encauzadas<sup>11</sup> (trayectorias marcadas con repitencia, sobreedad, abandono temporario).

## › **Bibliografía**

- Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A. G., Briscioli, B. y Sburlatti, S. (2009). Variaciones del Régimen Académico en Escuelas Medias con Población Vulnerable. Un Estudio de Casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp. 292-319. Recuperado de:  
<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art15.pdf>.
- Flick, U. (2004). Introducción a la investigación educativa. Madrid: Ediciones Morata, S.L. (2012).
- Scasso, M. (2011). Caracterización estadística de la situación educativa de los jóvenes del Conurbano Bonaerense. Informe elaborado para el proyecto UNICEF-UNGS La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes: políticas educativas y trayectorias escolares en el Conurbano Bonaerense. Los Polvorines, UNGS.
- Terigi, F. (comp.) (2006). Diez miradas sobre la escuela primaria. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI/ Fundación OSDE.
- Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. En *III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy*. Buenos Aires: Santillana.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. En: *Propuesta educativa*, 17 (29), dossier Reformas de la forma escolar, pp. 63-71.
- Terigi, F. (coord.) (2009), con R. Perazza y D. Vaillant. Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Terigi, F. (2011). En la perspectiva de las trayectorias escolares. Comentario del Capítulo 3 del Atlas de las Desigualdades Educativas en América Latina –SITEAL, editado por el IPE – UNESCO Sede

---

10 El sistema educativo define, a través de su organización y sus determinantes, unas trayectorias teóricas que expresan itinerarios de los sujetos en el sistema escolar que se realizan siguiendo la progresión lineal prevista por este en los tiempos marcados por una periodización estándar (Terigi, 2010).

11 Niños y jóvenes que transitan su escolarización de modos heterogéneos, variables y contingentes (Terigi, 2008)

Regional Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

- Terigi, F. (2014). Trayectorias escolares e inclusión educativa: del enfoque individual al desafío para las políticas educativas. En Marchesi, Álvaro; Blanco, Rosa y Hernández, Laura (coords.), *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica*. Madrid: organización de Estados Iberoamericanos/ Fundación MAPFRE. Colección Metas Educativas 2021. Pp.71/87. Recuperado de: [http://www.oei.es/publicaciones/detalle\\_publicacion.php?id=144](http://www.oei.es/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=144)
- Trilla, J. (1999). Ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela. Primera reimpresión. Barcelona: Laertes. Capítulo 1: *Caracterización de la escuela*.
- Woods, P. (1995). La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa. Barcelona, Ediciones Paidós.

### ***Documentación***<sup>12</sup>

- Consejo Federal de Educación (2009). Resolución CFE 84/09.
- Consejo Federal de Educación (2009). Resolución CFE 88/09.
- Ministerio de Educación de la Nación (2013). Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE). PROCESOS DE MEDIACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN UN CONTEXTO FEDERAL. Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional. Serie La Educación en Debate / N° 13. Recuperado de: <http://dineece.me.gov.ar/images/stories/dineece/publicaciones/serie/educa13.pdf>

---

12 Por razones de anonimato de las fuentes no se cita la información institucional de las escuelas bajo análisis.

## *Plan de Finalización de Estudios Secundarios “Fines 2”: sentidos en torno a la inclusión y la escolarización.*

MÍGUEZ, María Eugenia / UBA-IICE - mariumiguez@gmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Política pública- Derecho a la educación de jóvenes y adultos- Inclusión- Escolarización.*

### » **Resumen**

Esta ponencia se enmarca en una línea de investigación que viene desarrollando un grupo consolidado de investigadores a través de sucesivos proyectos UBACyT<sup>1</sup>, cuyo eje consiste en describir y comprender cómo se articulan y se receptionan, en diferentes ámbitos institucionales y organizacionales del campo pedagógico, diversos sentidos en disputa en torno del derecho a la educación y de los recientes discursos político-educativos acerca de la obligatoriedad de los estudios secundarios. En trabajos anteriores<sup>2</sup> hemos presentado los avances y problematizaciones sobre el Plan Fines 2 y su implementación en tanto política pública nacional, intersectorial y de inclusión social. En esta oportunidad y acorde a la convocatoria del Encuentro y del eje y mesa seleccionados nos interesa señalar de qué manera el Programa Fines 2 (Finalización de Estudios Secundarios) contribuye a la construcción de experiencias educativas en los jóvenes y adultos; e identificar y describir aquellos aspectos de la forma escolar que se configuran para la inclusión social y educativa de esta población. Nos centraremos en el estudio de las trayectorias educativas de los estudiantes a fin de comprender los modos en que tienen lugar estas nuevas configuraciones de lo educativo en contextos de desigualdades y diferencias sociales, culturales y educativas.

---

1Proyectos UBACyT F028 2008-2010 “La construcción social del cambio educativo educativo. Una mirada político pedagógica a las continuidades y rupturas en la forma de lo escolar” (dirs González, D. y Suárez, D.) y F194 2011-2014 “La construcción social del cambio educativo. Desigualdades y diferencias en el campo pedagógico” (dirs. Suárez, D. y González, D.)

2 González, D. y Miguez, M. E. (2013) “Derecho a la educación de jóvenes y adultos: Bachilleratos Populares y Plan FinES. Alternativas convergentes” Ponencia presentada en: VIII Jornadas de Investigación en Educación”. “Educación, Derechos, Políticas y Subjetividades” Universidad Nacional de Córdoba. 9 al 11/13 y González, D. y Miguez M. E. (2013) “EL Plan FinES ¿Una alternativas de escolarización? Notas sobre una investigación en curso” Ponencia presentada en: VI Congreso Nacional y III Internacional de Investigación Educativa. “La investigación educativa en el contexto Latinoamericano” Universidad Nacional del Comahue. 30 y 31/10 y 1/11/13.

## › *El Plan Fines 2 en la Provincia de Buenos Aires*

Desde el año 2003 en adelante podemos reconocer una ampliación de la intervención estatal. Observamos una mayor presencia de lo social en la legislación con mayor apertura al reconocimiento de derechos ( Fraser y Honneth, 2003)<sup>3</sup>. La afirmación de la educación como derecho social y una mayor principalidad estatal fue impulsada en términos legislativos por la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 y, para el caso bonaerense, de la Ley de Educación Provincial (LEP) en 2007. En las leyes citadas, sancionadas en la gestión de Néstor Kirchner, aparece el Estado como principal garante del derecho a la educación. Éste asume un papel principal en asegurar el acceso a todos los ciudadanos y ciudadanas a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación, en un proceso de desarrollo, con crecimiento económico y justicia social (LEN) (Vassiliades, A, 2012)<sup>4</sup>. Para el caso bonaerense el Estado asume un papel principal en la provisión y garantía de una “educación inclusiva y de calidad” para todos los habitantes de la provincia (LEP art. 5). En consonancia, con dichas leyes se consagra la obligatoriedad de la educación secundaria y surge como área relevante del accionar del Estado Nacional, la educación de jóvenes y adultos siendo la Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos la encargada de conducir y monitorear las políticas para el sector.

De acuerdo al marco normativo de la Provincia de Buenos Aires, la ejecución del Plan está a cargo de las Jefaturas Regionales y Distritales. En consecuencia, hemos seleccionado los distritos de La Matanza (perteneciente a la Región Educativa N°3) y al distrito de Vicente López (Región Educativa N°6). Aclaramos que no se tratará de un análisis comparativo entre ambos distritos, atento que esto implicaría tener en cuenta otras variables que exceden el objeto de estudio de nuestro trabajo. La selección de dos municipios tan heterogéneos permitirá analizar el Programa en realidades diferentes, cuyos intendentes, además, responden a distintos signos políticos partidarios.

El Programa Fines 2 atravesó diferentes etapas, una vinculada al Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PAT). En este caso, el Plan se presenta como el área educativa del PAT, que se renombra desde el Ministerio Nacional de Desarrollo Social bajo el título de “Argentina trabaja, enseña y aprende”. El programa se llevó a cabo a través del trabajo entre el Ministerio de Educación de Nación (ME), la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y la Coordinación de Formación para el Programa Ingreso Social con Trabajo. Dentro de las políticas integradas encontramos también el “ELLAS HACEN” destinada a 100 mil mujeres, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar para mejorar sus barrios, capacitarse, y terminar sus estudios primarios y/o secundarios. Entre los destinatarios del Fines encontramos también en una primera etapa, a jóvenes y adultos mayores de 18 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares, el último año de la educación secundaria (bachiller, técnica, comercial, polimodal, de adultos), y

---

3Fraser, N. y Honneth, A. (2003): “¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico.” Madrid: Morata.

4Vassiliades, A. (2012): “Regulaciones del trabajo de enseñar en la Provincia de Buenos Aires: perspectivas docentes frente a la desigualdad social y educativa.” Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires

adeudan materias. Sin embargo, desde el 2009, además de continuar con la primera, se implementó la segunda etapa del Plan, destinada a los jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron la primaria (Fines I) o la secundaria (Fines II).

### › *El encuadre teórico metodológico*

En relación al proceso de investigación, en primer término se recopiló información bibliográfica y documental e investigaciones sobre el tema. El trabajo de campo consistió fundamentalmente en entrevistas semi estructuradas y en profundidad a autoridades educativas jurisdiccionales, referentes de movimientos sociales y políticos, docentes y centralmente a los y las jóvenes y adultos cursantes para describir y comprender los significados construidos a partir del tránsito por esta experiencia. Sin embargo, tal como lo plantea la teoría del cambio, analizar los distintos contextos y niveles de enunciación, construcción y reconstrucción de normas, regulaciones y políticas no supone una relación causal y directa entre los contextos generales y lo que sucede en la cotidianeidad de los sujetos y las instituciones que los receptionan y resignifican (Popkewitz, 1994)<sup>5</sup>. Es por ello que nos centraremos en el estudio de casos, esto nos permitirá indagar sobre las lógicas de implementación y de localización del Programa Fines en cada uno de los distritos seleccionados, intentando articularla con la reconstrucción narrativa de las trayectorias educativas de los estudiantes involucrados en dicho programa.

### › *Las Trayectorias socioeducativas*

Son múltiples las miradas desde las cuales se ha estudiado el asunto del sujeto en educación. En América Latina y Argentina el estudio de las trayectorias escolares ha sido explorado sobre todo en el campo profesional docente. Son múltiples las investigaciones sobre las trayectorias de los docentes y la reconstrucción de sus propias historias de vida con el objetivo de comprender las prácticas de enseñanza que ponen en juego en el aula y las prácticas de enseñanza que les fueron transmitidas en su recorrido por la escuela (Vezub, 2008)<sup>6</sup>; (Alliaud y Suarez, 2011)<sup>7</sup>.

El estudio de las trayectorias en educación nos permite dar cuenta de la configuración de los actores en los contextos de la escolarización; de los sujetos sociales, del docente y el alumno como organización de fenómenos identitarios y, por ende, de la construcción de subjetividades. La

---

5 Popkewitz, T. (1994): "La sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación". Madrid: Morata.

6 Vezub, L. F. (2008): "Trayectoria y experiencia en el desarrollo profesional docente" en Tesis de doctorado, trayectorias de desarrollo profesional docente. La construcción del oficio en los profesores de Ciencias Sociales. Cap.4. Buenos Aires

7 Alliaud, A. y Suárez, D. (Coords.) (2011): "El saber de la experiencia. Narrativa, investigación y formación docente". FFyL-UBA/CLACSO, Buenos Aires

escolarización tiene efectos en la vida de los individuos participantes en el contexto educativo, las trayectorias podrían dar cuenta de los modos de ser de esos efectos (Serrano Castañeda y Ramos Morales, 2011)<sup>8</sup>. Sin embargo, son pocas las producciones centradas en los estudiantes y sus trayectorias escolares.

Sinisi y Montesinos (2010)<sup>9</sup> consideran a las trayectorias educativas alejadas de toda consideración lineal, ligada solamente al ámbito de las decisiones personales. A diferencia de ello, las trayectorias se constituyen en una construcción. La significatividad de lo educativo no se mantiene inmutable en la vida de las personas. A lo largo del curso de la vida, las experiencias laborales, migratorias, familiares, entre otras, se van imbricando e influyendo en las modificaciones de la valoración de la educación y la escolarización, en diferentes momentos vitales. Las dimensiones que componen aquello que analíticamente puede denominarse trayectoria educativa y/o escolar sólo asume sentido cuando se la pone en relación con el conjunto de la experiencia vital de los sujetos, localmente situada y socialmente producida. Por otra parte, Labache y De Saint Martin (2008)<sup>10</sup> ofrecen los resultados de una investigación que pone el foco en los sentidos y prácticas que despliegan los sujetos a lo largo de su vida. Para la interpretación teórica, recurren centralmente a los desarrollos teóricos del antropólogo F. Barth y recuperan el concepto de frontera, desde el cual pensar las trayectorias de los sujetos de manera de acceder a la comprensión de la dinámica de los grupos sociales. Por un lado, porque las fronteras delimitan los contornos de los diferentes grupos sociales; por el otro, porque habilitan espacios de intercambio entre grupos que se reconocen diferentes entre sí. Desde esta categoría sostienen que la creación de fronteras es una construcción social permanente, que involucra fuertemente la actividad de los sujetos y, por tanto, enhebra “operaciones morales y cognitivas, prácticas y políticas”. Las fronteras constituyen “prácticas vivenciadas”, construidas y reconstruidas en el transcurso de las experiencias educativas y de las experiencias de ruptura. De esta manera, plantean que su abordaje debe articular las trayectorias colectivas (familiares o generacionales) e individuales, así como las historias de los diferentes grupos de pertenencia.

Llosa (2005)<sup>11</sup> focaliza su investigación en una población cuya escolarización no supera la secundaria incompleta, situación que la autora, siguiendo a Sirvent, define como “nivel educativo de riesgo” que implica un probable futuro de exclusión, en el marco de las múltiples pobrezas del contexto actual. Entiende por “nivel educativo de riesgo”, “la probabilidad estadística que tiene un

---

8 Serrano Castañeda, J. y Ramos Morales J. (2011): “Trayectorias: Biografías y Prácticas.” México: Horizontes educativos

9 DiNIECE (2010): “Aportes para pensar la Educación de Jóvenes y Adultos en el nivel secundario. Un estudio desde la perspectiva de los sujetos.” Serie la educación en Debate, N° 7. Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación.

10 Labache, L. y De Saint Martin, M. (2008): “Fronteiras, trajetórias e experiências de rupturas”. Educ. Soc, Campinas, vol 29, n. 103 (333-354). Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>

11 Llosa, S. (2005): “Las biografías educativas de jóvenes y adultos desde una perspectiva de educación permanente.” Cuadernos de Cátedra. Opfyl. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

conjunto de población de quedar marginado de la vida social, política y económica según el nivel de educación formal alcanzado en las actuales condiciones sociopolíticas económicas.” La autora hace foco en los procesos psicosociales que puedan dar cuenta de la “demanda por educación de jóvenes y adultos en la historia individual y en el contexto social” de los barrios en que habitan los sujetos donde realizó su trabajo de campo. La autora considera que el “interjuego entre los trayectos por la educación inicial (referida al sistema educativo formal), la EDJA y los aprendizajes sociales (referidos a los aprendizajes no intencionales e inestructurados que permanentemente se suceden en la vida cotidiana) constituye parte de los aspectos que dan cuenta del devenir de los procesos de construcción de demandas y su concreción o no como demanda efectiva, considerando al sujeto en su integridad y en su contexto vital y sociohistórico”.

Por último, Terigi (2009)<sup>12</sup> realiza una reflexión acerca de las características de la escuela secundaria y su contribución a la producción del fracaso escolar, vía la repitencia y la deserción. Su análisis interesa ya que estos sujetos son los potenciales destinatarios de las ofertas educativas en la modalidad de EJA. La autora diferencia conceptualmente las trayectorias escolares teóricas y reales. Las primeras “expresan itinerarios en el sistema que siguen la progresión lineal prevista por éste en los tiempos marcados por una periodización estándar”. La organización del sistema por niveles educativos, la gradualidad del currículum y la anualización de los grados de instrucción son tres rasgos relevantes que estructuran las trayectorias teóricas. La combinación de estos tres aspectos es la que genera repitencia. La autora realiza algunas consideraciones finales sobre algunas problemáticas que signan las trayectorias escolares en el nivel medio, que constituyen, a su entender, los tópicos para pensar en el diseño de políticas educativas: 1- las transiciones educativas; 2 - las relaciones de baja intensidad con la escuela; 3 - el ausentismo; 4 - la sobreedad; y 5 - los bajos logros de aprendizaje. Terigi plantea como reflexiones finales que alcanzar el cumplimiento pleno de la obligatoriedad supone la activación conjunta de tres factores: el incremento de la oferta educativa a cargo del Estado, la constitución de la llamada obligatoriedad subjetiva y la supresión de las dificultades que producen trayectorias escolares marcadas por el fracaso escolar. Según la autora se trata de ofrecer una amplia gama de trayectorias educativas diversas y flexibles, diversificar los formatos en que tiene lugar la experiencia escolar sin renunciar a los aprendizajes a que todos tenemos derecho.

## › *Las voces de los y las estudiantes*

En la visita a las comisiones de Fines histórico (cooperativistas), Fines tramo y Ellas Hacen conversamos con estudiantes que accedieron voluntariamente a las entrevistas. A continuación presentamos algunos testimonios ordenados por temas.

---

<sup>12</sup>Terigi, F. (2009): Las trayectorias escolares Buenos Aires: Ministerio de Educación-Organización de los Estados Americanos.

## *En cuanto al Plan*

“Me pareció primero, porque queda cerca de mi casa. Igualmente yo ya había hecho otro de auxiliar administrativa por el Plan Jefas y Jefes que había salido; también iba y me gustó porque te abre la cabeza más allá de todo y me recibí de auxiliar también, y bueno, esté porque era cerca de casa, porque iban a ir dos o tres conocidas de ahí y ya cuando fui el primer día me encantó. Y aparte eran dos veces a la semana y era también por el tiempo viste; no tengo chicos, atravesé por un problema personal muy fulero mío y necesitaba salir de mi casa. Lo decidí, primero ya te dije, para ver si estaba capacitada para ir al colegio, para estudiar algo. Y segundo porque por primera vez en mi vida tomé una decisión que no se la consulte a nadie, porque para mí dicen “ya sos grande” y no me interesó, entonces me dio una gran satisfacción, el no preguntarle a nadie lo que yo podía hacer. Me parece que son las dos cosas principales, porque viste...a mí se me murió un hijo hace cinco años, y yo me acuerdo que siempre me decía “vos siempre empezás algo pero nunca lo terminas, siempre empezás algo pero nunca lo terminás” me parece que eso se me grabó muy a fuego y creo que cuando empiezo, tengo que terminarlo, me parece.” (Estudiante Vicente López)

“Porque me quedó como cuenta pendiente terminar los estudios. Yo la escuela la deje porque no me gustaba lo que había ahí dentro, desde la gente con la que compartía el espacio hasta las cosas que nos hacían hacer. Me fui porque me aburrí, no tenía problemas para hacer la secundaria. Entonces cuando en el Descamisados dijeron que estaban por ceder un espacio para hacerlo, me interiorice en lo que era, y sobre todo por los horarios, por lo que decidí terminar los estudios secundarios. Porque curso dos veces por semana por la noche, por lo que puedo sostener la cursada y puedo trabajar, ya que es la manera que tengo de mantenerme. Tal vez un motivo por el que nunca me puse antes a retomar el estudio es porque estaba con mis tiempos según el trabajo, y esto ayuda a poder estudiar y trabajar. Al ser una decisión propia, ayuda mucho poder sostenerla con trabajo propio.”(Estudiante La Matanza)

“Mis hijas van al mismo colegio donde empezamos el programa. No lo empezamos acá, lo empezamos en otro colegio, mis hijas van ahí y me comentaron que se hacía la secundaria para adultos y me fui a anotar el mismo día que me enteré. Entonces me anoté yo, mi señora y mi hija mayor.” Porque me convenían las horas por el trabajo, porque yo hasta hace 5 meses trabajaba de panadero, treinta años trabajando de panadero y fletero, hacía las dos cosas. Deje un trabajo porque no me daba para hacer todo a la vez y me dedique solamente a fletes y me daban los horarios para estudiar así dos veces por semana.” (Estudiante Vicente López)

En relación al Plan Fines 2, observamos que la mayoría de los entrevistados rescata como aspecto positivo la forma de cursada. La posibilidad de asistir dos veces por semana, en sedes ubicadas cerca del barrio en el que viven, constituye una gran facilidad de acceso y permanencia de los jóvenes y adultos en el plan. Señalan como positivo el rol de los docentes tutores como propiciadores de debates, más aún en las materias sociales. Los caracterizan por la paciencia, la responsabilidad y el respeto por los tiempos de cada estudiante. Remarcan la posición del docente como aquel que acompaña y no como el “docente evaluador” de aquella escuela secundaria por la que transitaban anteriormente. En este sentido, estas características del Plan tienden a semejarse al régimen académico de los terciarios y la Universidad, más que al formato de la escuela media. Consideramos que el formato escolar tradicional se organizó en base a la homogeneización del patrón cultural de los sectores dominantes, y posicionó desigualmente a los distintos grupos sociales para transitar con éxito por la escuela al desconocer las trayectorias socioculturales de los

sectores subordinados (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013). De acuerdo a las voces de los entrevistados y lo expresado anteriormente podríamos pensar que el formato del Plan Fines presenta rupturas con el formato escolar mencionado, mostrando flexibilidad en relación a días, horarios, espacio donde funcionan las sedes, posición de los docentes, consideramos que éstos pueden ser factores que promueven la inclusión de los sectores históricamente postergados al nivel secundario.

### *Sobre los docentes*

“A mí me parecen re-macanudos, porque inclusive no es que te dicen “NO”, es la opinión tuya y ellos lo ven a la experiencia de tu vida y lo que vos puedas haber vivido en este barrio, que es totalmente distinto a la mirada de otra gente, porque a veces viste, al vivir en un barrio más o menos así, porque yo vivo a la vuelta, pero estas casas monoblock se hicieron hace poco, y capaz que viste, que piensan que nosotros tenemos otra mirada, y a veces me gusta que me escuchen los profesores para que vean que yo tengo otras miradas y no estoy tan justificativa de que porque uno viva acá tiene que salir a delinquir y hacer un montón de cosas y la problemática de los adolescentes, que me parece que todos le echan la culpa a los adolescentes y ninguno ve...inclusive con las mismas madres que hay ahí, algunas le echan la culpa a los demás y no se hacen cargo de sus...no errores porque, sino de su responsabilidad por los hijos, y entonces me gusta que me escuchen para que vean que yo tengo otra mirada, que me hago cargo de situaciones y me parece que todo lo que sea educación empieza por casa, no tirándole toda la educación a los profesores o las maestras de la escuela primaria, entonces esas cosas me gusta charlarlas y veo que del otro lado te escuchan, está bueno que te escuchen. Esas cosas. Pero todos eh, todos.” (Estudiante Vicente López)

“Hay que saber bancarse a nuestro grupo (risas), tienen mucha paciencia la verdad. Somos nuevos, estamos en el primer año del FINES, y nos ayudan en ese sentido también, a retomar el ritmo de trabajos, de tareas, etc. También esto de dejar debatir e intercambiar, son abiertos y buscan que nosotros también lo seamos al momento de hablar, en especial en las materias sociales y eso.” (Estudiante La Matanza)

“Y...mirá, recién empezamos hace cuatro meses. Todavía estoy medio corriendo para adaptarme, pero tenemos un grupo copado que se armó y nos ayudamos mucho con eso, aparte los profes te entienden en que uno es un laburante y principiante y tienen paciencia, por suerte. Hay que saber soportarnos, parecemos adolescentes pendejos (risas). Me gusta cuando se arman discusiones. El tema de los tiempos es fundamental, nos respetan en nuestra situación de trabajadores y algunos ya dijeron que no evalúan sino que mandan a hacer trabajos. Siento como que voy a estar menos perseguido por otros tiempos y puedo priorizar mis otras actividades.” (Estudiante La Matanza)

“De estos profesores que tenemos ahora, por ahí, que saben tratar más a los adultos, que no te tratan como un chico. Te dicen “bueno, expresate con lo que vos pensás”, cuando ibas a la primaria te decían “no, esto es así y esto otro así”. Entonces acá te dejan pensar libremente sobre la materia que están dando, tu opinión.” (Estudiante Vicente López)

En consonancia con lo anterior remarcan la posición del docente como aquel que acompaña, valoran como positivo el formato de las clases rescatando las acciones que llevan adelante los docentes para rescatar los saberes previos y opiniones de los estudiantes. También es recurrente la

ponderación por aquellos profesores que los invitan a reflexionar críticamente sobre la realidad y brindar asesoramiento sobre sus derechos como ciudadanos, trabajadores, etc.

### *Sobre la construcción del conocimiento*

“A mí me gustan todas las materias que se refieren a, por ejemplo, Matemática no, Química no, me gusta, por ejemplo, la que está dando ahora un profesor que está ahí que es Sociedad, Derechos Humanos, me gusta la clase esta de Movimientos Políticos y Derechos Humanos que es como si estuvieras en la Universidad porque él no te hace anotar nada de lo que habla, te hace investigar y tenés que hablarlo directamente y todas las cosas que se trate de la familia, tenemos a veces esas que son materias nuevas según nos dicen a nosotros que en el secundario nunca se daban. Esta todo incluido, no me acuerdo bien cómo se llamaban las materias pero esta todo incluido, también esas son las materias en las que yo me puedo explayar y dar mi opinión sobre lo que tengo distinta opinión sobre o más que los chicos de ahí, lo miro de otro lado capaz, eso, que podamos debatir y todo eso me gusta. En sí son distintas las materias, porque está ésta que es Derechos Humanos, pero también está “Estado, Política y Sociedad”. (Estudiante Vicente López)

“En general me resulta fácil estudiar. Tal vez mi problema es el tema de los tiempos y lo relacionado al ritmo de entregas de tareas, las materias que requieren más tiempo como Matemática me resultan más tediosas. Me gusta mucho el debate, por lo que las materias tipo Sociología o Realidad Social Argentina me llaman mucho más. Porque se aprende mucho con la realidad de uno y de los otros, permite darnos cuenta que no es todo igual. No todo es como dicen los noticieros y tampoco es todo como dicen los del gobierno. Da una mirada crítica de las cosas el poder ver otras situaciones.” (Estudiante La Matanza)

“Te hacen ver las cosas de diferentes formas a la que vos las verías. Aparte al solo hecho de estudiar y leer mucho te abre la cabeza como para tratar gente, para hablar, para desenvolverte, que no te lleve por delante nadie o sepas cómo manejarte en el negocio.” (Estudiante Vicente López)

A partir de estos relatos observamos que la construcción del conocimiento en los espacios educativos de Fines 2 se vincula al debate y la circulación de voces. Tal como señalan los estudiantes, el docente es facilitador y promotor de discusiones que interpelan la realidad del sujeto. Resulta interesante que un estudiante defina esta construcción como mirada crítica de la realidad. Estos círculos de debate podríamos vincularlos con los Círculos de la Cultura desarrollados por Paulo Freire. Los participantes de los "círculos de cultura" eran llevados a dialogar, entre sí y con el "coordinador de los debates", sobre los contenidos existenciales asociados a las diferentes figuras (Beiseigel, 2003). Durante las discusiones, los coordinadores procuraban orientar la reflexión del grupo hacia la apropiación crítica de las determinaciones de las circunstancias de vida de cada población. La búsqueda de esta "concientización" era el objetivo fundamental del proceso. La educación del adulto debería constituirse, a la vez, en práctica del diálogo, práctica del respeto a las posiciones de los otros y práctica de la democracia. Freire planteaba así una educación para el diálogo y para la formación de la personalidad democrática. El desarrollo de la conciencia crítica se efectuaba en la práctica de la reflexión y del debate crítico

sobre las experiencias de vida de los participantes. Los círculos de la cultura se desarrollaban como espacio educativo necesario para la alfabetización de adultos en contextos rurales, el método freireano de alfabetización que allí circulaba resulta potente para analizar los espacios educativos de Fines 2.

### *Sobre su futuro*

“Quisiera ser trabajadora social, porque veo mucha injusticia, muchos que se abusan por ser que entran a los barrios, punteros políticos, o que se yo, todas esas cosas, veo que llenan sus bolsillos y no reparten. Entonces eso me enferma, yo vivo esa situación en el barrio y me molesta, lo veo y viste...si no tengo bien los pies sobre la tierra viene un militante y te dice “porque cobras el plan, si vos no vas a una marcha, yo te saco” y me parece que la gente ignorante, no lo digo despectivamente, lo digo de no estar informada, va. Yo sé mis derechos porque para eso tenemos profesores que nos enseñan de que no tengo porque ir a ninguna marcha o manifestación porque yo trabajo y si fuera así, nadie me tiene que obligar para sacarme el sueldo por no ir a una manifestación. Es una cosa de las que me indigna, viste; y no puedo ir casa por casa explicándole, eso es lo que me...porque eso es mi único granito de arena que yo podría cambiar hacerles ver que tenemos derechos. No porque cobremos un plan o porque “necesitemos a” uno siempre tiene que bajar la cabeza e ir donde te dicen. Me parece que es esto, valorarnos a nosotros y saber qué derechos tenemos, esto es lo bueno del FINES, porque tuvimos dos profesores que son, el que esta acá, que es abogado, es el jefe del Colegio de Abogados de San Isidro y tenemos una profesora que es Maricel que también trabaja ahí, primero nos dicen los derechos, y nos ayudan si tenemos algún problema de trabajo, familiar, lo que fuera, entonces ellos siempre te dicen “cualquier problema, te vas y nos ves allá”, entendes? Eso está bueno estar acompañado por gente que te pueda respaldar en alguna situación familiar ya te digo, el trabajo; me parece que está bueno. Y bueno, eso es lo que me gustaría tener en mente como plan a futuro.” (Estudiante Vicente López)

“Es una de primeras preguntas que te hacen los profes y entre nosotros también. Exactamente no sé, pero tengo ganas de ponerme un negocio propio, por lo que supongo que quiero estudiar algo que me permita eso. Es importante, te ayuda bocha para conseguir mejores laburos. También hay una cosa de aceptación social el tener el título, sos algo más por estar recibido. Por un lado porque si te lo propones y lo cumplís, te sentís mejor, como que llegaste. Pero también los demás ven que si estudiaste estas más formado, y si ven que la elección de estudiar siendo grande ya, ven que sos alguien que se puede poner metas y cumplirlas.” (Estudiante La Matanza)

“Tener el título te permite ser alguien, que no te miren mal como si algo malo tuviera. Porque a uno lo miran y si ven que fue al secundario creen que es mejor preparado para hacer distintas cosas, no sé. Yo siento que puedo hacer muchas cosas, pero para un trabajo decente te piden el título, ahí la importancia para mí.” (Estudiante La Matanza)

“...por ahí con la edad que yo tengo, es como la satisfacción de tener el título, total mi vida ya la tengo hecha, mi trabajo, mi casa, mi familia, no lo hago por la plata en sí, lo hago porque siempre me gustó tener estudios.” (Estudiante Vicente López)

Advertimos una marcada valoración por la posesión del título. Por un lado, asociada al esfuerzo vital y cotidiano que implica sostener la escolaridad y terminarla. Pero, por el otro, es posible vincularla a la permanencia de sentidos de “lo escolar” que enfatizan la responsabilidad y el

esfuerzo individual, opacando las condiciones objetivas en que, en muchas ocasiones, transcurre el paso por las instituciones y el padecimiento de prácticas que tienden a expulsar y discriminar a los sujetos.

### *Nunca es tarde*

“Primero fue cuando empecé el secundario y tuve que dejar porque a mí mamá no le daba el bolsillo, después yo me embarqué a los diecisiete y después fue criar a los hijos. Y en realidad, cuando uno cría a los hijos, como me paso a mí, no pensás en tu...en vos, pensás en que tus hijos estudien, terminen, vayan al colegio, se eduquen, y siempre lo relegué, lo deje de un costado, pero me parece que no está bien que uno deje sus sueños de costado aunque sean chiquitos,. No por tus hijos, sino por uno, porque al final haces por los demás y no haces por vos y hasta cuando pasan los años te das cuenta que no hiciste nada de tu vida, no sos...la verdad me sentí hace un año, dos, me sentí que digo “yo era capaz de haber estudiado alguna buena carrera” y deje de costado mi vida que me pareció que nunca es tarde, así que por eso.” (Estudiante Vicente López)

“Pasa que mi vida es complicada. Mi familia era muy pobre y cuando terminé el primario tuve que trabajar sí o sí. Después a los veintiún años me casé y tuve hijos, y ya estudiar no pude porque me dediqué a los hijos. Y como mis hijos tan grandes, ahora sí me puedo dedicar a mí.” (Estudiante Vicente López)

En los relatos de los entrevistados es posible advertir la existencia de diversas experiencias ligadas a las posibilidades de terminar la educación secundaria. La necesidad de trabajar, cuidar de la familia, una mala relación con la institución educativa o con los docentes, pueden transformarse en obstáculos que alejan a nuestros entrevistados de la posibilidad de terminar el secundario en los tiempos pautados por el sistema. Sin embargo, este alejamiento no debe ser entendido en términos de “abandono” ya que “de diferentes maneras- los sujetos mantienen un vínculo con lo educativo/escolar que se expresa en cuestiones tales como el persistente deseo de darse una “segunda chance” o apostando por la escolaridad de sus hijos, entre otras. Los entrevistados hablan de idas y vueltas, de tránsitos por otros ámbitos educativos en sus búsquedas por “formarse”, de “querer y no poder”, de enojos y resentimientos con experiencias escolares previas, de la proyección de un futuro escolarizado para sus hijos; de la producción de una identidad escolarizada que se manifiesta de múltiples formas y variadas ponderaciones a lo largo de la vida.

### › *Reflexiones finales*

A modo de cierre y apertura y, siguiendo los aportes de Terigi (2007), consideramos que el Fines 2 forma parte de una oferta educativa, a cargo del Estado, que podría habilitar y reconocer las diversas trayectorias educativas de los jóvenes y adultos sin renunciar a los aprendizajes a que

todos tenemos derecho. El marco de referencia citado conforma una pieza clave para advertir la necesidad de explorar las trayectorias educativas de los estudiantes de Fines 2, en el marco de la EJa, con el objetivo de acercarse a la comprensión de las características de sus destinatarios e identificar y describir aquellos aspectos de la forma escolar que se configuran para atender a esta población, en contextos de desigualdades y diferencias sociales, culturales y educativas. Otro aspecto a tener en cuenta será el comprender los eventuales procesos de construcción de demanda por educación de nivel secundario en esta población con vistas a una mayor inclusión social y educativa.

## › *Bibliografía*

- Arfuch, L. (2002): "El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea." Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Baquero, R. y otros (2007): "Las formas de lo escolar." Buenos Aires: Editorial el estante.
- Beisiegel, C. (2003): "Observaciones sobre la Teoría y la Práctica en Paulo Freire." Consultado: julio 2003. [http://www.hottopos.com/mirand7/observaciones\\_sobre\\_la\\_teor%C3%ADa\\_y\\_la\\_pr%C3%A1ctica\\_en\\_paulo\\_freire.html](http://www.hottopos.com/mirand7/observaciones_sobre_la_teor%C3%ADa_y_la_pr%C3%A1ctica_en_paulo_freire.html);
- Bertaux, D. (2010): "Narrativas de vida. A pesquisa e seus métodos." Sao Paulo: Edufrn Editora da UFRM
- Bolívar, A.; Domingo, J. y Fernández, M. (2001): "La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología." Madrid: La Muralla.
- Brunetto, C, Finnrgan, F. Kurlat, S. y Lozano, P. (2014) "Contribuciones y limitaciones del Plan "FinEs 2 Secundaria". Perspectivas de estudiantes y profesores en: NOVEDADES EDUCATIVAS, N° 283, Julio 2014
- Delory-Momberguer, C. (2009): "Biografía y Educación: figuras del individuo proyecto". Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) – CLACSO.
- Dubet, F.; Martuccelli, D. (1997): "En la escuela. Sociología de la experiencia escolar." Buenos Aires. Ed Losada.
- Finnegan; F. (2012) (comp.): "Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas." Buenos Aires: Aique.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2003): "Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires", en: Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21 (21). 2013. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>
- Rockwell, E. (2009): "La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos", Buenos Aires: Paidós.
- Sirvent, Ma.T. (2008): "Educación de adultos: investigación, participación. Desafíos y contradicciones." Buenos Aires: Miño y Dávil.

# *La inclusión educativa en el nivel secundario desde el diseño normativo y programático en el período 2003-2010.*

MORRONE, Aldana Gisela / UNGS - [aldanamorrone@gmail.com](mailto:aldanamorrone@gmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Educación Secundaria – Inclusión educativa- Políticas públicas*

## » **Resumen**

En esta ponencia nos proponemos presentar un análisis sobre los programas educativos vinculados a inclusión en el nivel secundario en el período 2003-2010. Este análisis es parte de mi tesis de maestría que se utilizará como el punto de partida para mi tesis de doctorado. En la tesis de maestría trabajo sobre la inclusión educativa en el nivel secundario a nivel nacional en los planos normativos, discursivo y programático en el período 2003-2010, cuyo título será “Inclusión social e Inclusión educativa, los desafíos de la universalización de la escuela secundaria en el período 2003-2010” bajo la dirección de la Dra. Graciela Krichesky. Mientras que en la tesis de doctorado profundizaré en la inclusión educativa en el nivel secundario, a partir de la adopción de una mirada micro sobre el tema, centrándome en el estudio de trayectorias escolares en el conurbano bonaerense, ya que es en los propios sujetos y en su tránsito por la escuela secundaria, con sus formatos específicos, donde se hace material el entramado de la política educativa. Esta mirada habilita la posibilidad de realizar un tránsito que va de la normativa a los alumnos, dejando en evidencia la articulación de políticas públicas, el formato escolar que condiciona las trayectorias y las formas específicas que dichas trayectorias pueden tener en condiciones urbanas.

En esta ponencia me propongo hacer una breve presentación de los principales programas nacionales educativos que en el período 2003-2010 fueron dando forma objetiva al discurso de la inclusión educativa en el nivel secundaria, así como la legislación que también dio forma a esta proclama. La presunción de fondo es que desde el inicio del período se comenzó a construir fuertemente la idea de la inclusión social y específicamente la inclusión educativa como el gran desafío del período, y es a partir de los programas implementados y de la normativa que se puede caracterizar las acciones concretas llevadas delante de forma masiva, los cambios que se propusieron desde el Estado Nacional, y los objetivos que se postulan para dar sentido a la inclusión educativa en el nivel secundario. Este análisis es el que dará el sustento teórico y la base para profundizar en esta misma línea respecto a las formas específicas que este fenómeno asume en

el conurbano bonaerense, en el marco de mi tesis de doctorado bajo la dirección de la Dra. Flavia Terigi.

### › *Leyes nacionales que enmarcan el periodo seleccionado*

Previo a la sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN) es preciso destacar un conjunto de leyes que vinculadas a diferentes aspectos de la educación fueron demarcando el período seleccionado. Según documentos oficiales de circulación son presentadas como cambios necesarios para dar respuesta a la compleja situación que presentaba el sistema educativo, con la pretensión de “reparar” las consecuencias educativas de las políticas implementadas durante los 90° (DiNIECE 2013a). Este grupo de normas que fueron sancionadas entre 2004 y 2006 previas a la sanción de la LEN, abordan diferentes aspectos del sistema educativo, a continuación presentamos un breve resumen de cada una de ellas:

**Ley 25.864 de garantía de salario docente y 180 días de clase:** Esta ley fue promulgada en 2004 y acuerda que todos los niveles educativos deberán contar con un mínimo de 180 días de clases garantizados, y que si la suspensión de clases se vinculara a la imposibilidad de las jurisdicciones de garantizar los salarios del personal, cada jurisdicción podrá solicitar financiamiento al Poder Ejecutivo Nacional.

**Ley 25.919 Fondo Nacional de Incentivo Docente:** Esta ley fue dictada en 1998 (N° 25.053) y prorrogada, en 2004 bajo el número 25.919. A partir de un impuesto automotor se crea un fondo económico destinado a brindarles una suma de dinero considerada: asignación especial de carácter remunerativo a aquellos agentes que cumplan efectivamente la función docente. Esta ley es modificada con la promulgación de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

**Ley 26.058 de Educación Técnica profesional:** Esta ley fue promulgada en 2005 y se propone regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional, promoviendo aspectos como la formación continua de los docentes, el equipamiento necesario para las instituciones, prácticas profesionales para los estudiantes, etc.

**Ley 26.075 de Financiamiento Educativo :** Esta ley fue promulgada en 2006 y propone el Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno.

**Ley 26.150 de Educación Sexual Integral:** Esta ley fue promulgada en octubre de 2006. Su principal objetivo es garantizar la educación sexual para todos los alumnos del país tanto en la gestión estatal como en la gestión privada.

Este grupo de leyes apunta a generar modificaciones en el sistema educativo en diferentes niveles, por un lado están aquellas que se refieren al nivel económico, tanto desde el punto de vista de inversión en educación y específicamente referida a los salarios docentes. Por otro lado también

pretenden garantizar el derecho a la educación determinandouna cantidad de días de clases a nivel nacional y regulando la educación técnica en sus diferentes niveles. Por último, también se abordaron aspectos vinculados a contenidos que deben ser incluidos en la educación, como la educación sexual. A partir de esto se puede entrever que comienza a delimitarse el problema educativo como un entramado complejo que merece ser abordado desde diferentes aristas del sistema.

En 2006 es promulgada la Ley Nacional de Educación nº 26.206, dicha ley por el carácter federal del sistema educativo, puede ser considerada como una ley marco, ya que luego cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben promulgar sus propias legislaciones. Sin embargo a partir de esta ley, desde el punto de vista de la influencia del Ministerio Nacional de Educación, se define que éste puede declarar la emergencia educativa en las provincias y que el Consejo Federal de Educación (CFE) pueda implementar normas obligatorias (DiNIECE 2013). Uno de los grandes cambios que propone la LEN es la obligatoriedad del nivel secundario, que hasta el momento alcanzaba solo a la secundaria básica; a partir de esto la educación obligatoria en Argentina es de 13 años. Por otro lado permite que cada provincia pueda decidir respecto a la duración del nivel secundario, definiendo si el séptimo año de la educación será parte del nivel primario o del nivel secundario; también define las modalidades del sistema educativo, redefinió los objetivos específicos de cada nivel, y también aspectos curriculares y los núcleos de aprendizaje prioritarios. Debido a la extensión de este trabajo no podemos profundizar en el análisis detallado de las modificaciones a partir de la LEN y solo mencionamos algunos aspectos fundamentales. Otro aspecto a resaltar de este período es que se comienza a trabajar desde el Ministerio Nacional de Educación los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) con el objetivo de abordar la diversidad curricular existente, para poder conseguir ciertos acuerdos a nivel nacional que demarquen lo que es considerado primordial para enseñar en los diversos niveles (DiNIECE 2013a). Debido a la característica marco de esta ley el Consejo Federal de Educación fue aprobando resoluciones que fueron dando contenido concreto a aspectos que en la LEN son definidos de forma más general. En el período que va desde 2007 hasta 2010 el CFE<sup>1</sup> elaboró 21 resoluciones vinculadas a educación secundaria:

<b>Nº Resolución</b>	<b>Temática</b>	<b>Fecha</b>
O1/07	Aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación	27 de marzo

---

<sup>1</sup>Fue creado en 1972. En sus inicios su asamblea federal está compuesta por los ejecutivos vinculados a educación de las jurisdicciones y es presidido por el ministro de educación nacional. Desde 1979 se denominó Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). A partir de La Ley Federal de Educación (1993) agregó a su composición a tres representantes del Consejo Interuniversitario Nacional. A partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (1995) se creó el Consejo Universitario por lo que tres representantes de este organismo forman parte del CFCyE en lugar del CIN. Con la implementación de la LEN se reemplazó al CFCyE por el Consejo Federal de Educación, pero se ratifica esta composición. (DiNIECE 2013a)

15/07	Aprueba los documentos de los marcos de referencia de los sectores Producción Agropecuaria, Construcciones Civiles, Electrónica, Electricidad, Electromecánica, Energías Renovables, Mecánica, Mecanización Agropecuaria, Automotores, Aeronáutica, Aviónica, Aerofotogrametría, Química, Industrias de Procesos, Minería, e Informática.	19 de septiembre
18/07	Aprueba el documento “Acuerdos Generales sobre Educación Obligatoria”	19 de septiembre
39/08	Dispone extender hasta el 31 de diciembre de 2008 los alcances de la Resolución CFCyE N° 269/06, de la Resolución CFE N° 3/07 y de los convenios suscriptos entre el INET y las respectivas jurisdicciones en el marco de la Resolución CFCyE N° 250/05 y establece que durante el año 2008 se llevará a cabo un proceso de evaluación y seguimiento de la implementación de los planes de mejora y de la efectividad en la ejecución de los recursos previstos en el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, con el propósito de introducir los cambios, modificaciones y/o ajustes que resulten necesarios en los lineamientos, criterios y procedimientos indicados en el Documento “Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional -2007”, así como en el coeficiente de distribución del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, para el período 2009 en adelante.	23 de enero
45/08	Aprueba el documento “Lineamientos curriculares para la Educación Sexual Integral – Programa Nacional de Educación Sexual Integral - Ley Nacional N° 26.150	29 de mayo
47/08	Aprueba el documento “Lineamientos y criterios para la organización institucional y curricular de la educación técnico profesional correspondiente a la educación secundaria y la educación superior”.	29 de mayo
61/08	Encomienda al MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN la realización de una consulta nacional para la elaboración de un Plan Federal para la Educación Secundaria Argentina	21 de agosto
79/09	Aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria	28 de mayo
82/09	Aprueba el Programa Nacional “Una computadora para cada alumno” a ser implementado en escuelas técnicas públicas de gestión estatal	30 de julio
84/09	Aprueba el documento “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”.	15 de octubre.
88/09	Aprueba el documento “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria- Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”.	27 de noviembre
93/09	Aprueba el documento “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria”.	17 de diciembre

102/10	Aprueba el documento complementario a la Resolución CFE N° 18/07 “Pautas Federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria”.	24 de junio
103/10	Aprueba el documento “Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria”.	24 de junio
111/10	Aprueba el documento “La Educación Artística en el sistema educativo nacional”.	25 de agosto
114/10	Subsume el Programa Nacional “Una computadora para cada alumno” como parte del Programa “CONECTAR IGUALDAD.COM.AR”.	30 de septiembre
118/10	Aprueba los documentos “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos – Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”.	30 de septiembre
119/10	Aprueba el documento “La Educación Intercultural Bilingüe en el sistema educativo nacional”.	30 de septiembre
123/10	Aprueba el documento “Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad”	13 de diciembre
127/10	Aprueba el documento “La educación en contextos de privación de la libertad en el sistema educativo nacional”.	13 de diciembre
128/10	Aprueba el documento “La educación rural en el sistema educativo nacional”.	13 de diciembre

(Elaboración propia en base a información disponible en DiNIECE 2013a)

Como se puede observar en este breve resumen de las resoluciones presentadas, el CFE fue demarcando líneas de acción para diversos aspectos ya considerados en la LEN. Las definiciones podríamos agruparlas en grandes líneas de acción: Aspectos administrativos y de gestión de la educación secundaria en sus diferentes modalidades, aspectos curriculares, objetivos de la educación secundaria a mediano y largo plazo.

### ➤ *2003-2010 período de diseño, surgimiento e implementación de programas educativos*

El período seleccionado puede ser caracterizado por el diseño y la implementación de bastas líneas de acción sobre la escuela secundaria que impactan en diversos niveles de ésta. A continuación presentamos un cuadro resumen con los principales programas y sus objetivos:

Programa	Principales objetivos	Destinatarios	Fecha	Principales estrategias	Dependencias
<b>PNBE(Progrma Nacional de Becas Estudiantiles)</b>	<p>- Fomentarla retención de los alumnos provenientes de hogares de bajos recursos en la escuela secundaria. A partir de 2003 se suman a los objetivos iniciales vinculados al nivel socioeconómico de los alumnos la mejora de la calidad educativa.</p>	<p>Estudiantes de entre 13 y 19 años que están en la escuela secundaria que cumplan con los requisitos de selección y participación: pertenecer a hogares de bajos recursos económicos y asistir escuelas participantes. Los rangos de edad fueron variando según el período de implementación.</p>	<p>1997 en adelante. Disminuye su presencia a partir de 2009 por la AUH por ser incompatible, pero continúan algunas líneas específicas de becas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Becas de retención</li> <li>- Distribución de textos escolares (2003 en adelante)</li> <li>- Implementación de los Proyectos Institucionales de Retención (Los PIR son implementados solo para las escuelas participantes. Este componente tuvo una baja inversión, y es el componente considerado específicamente educativo)</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y provinciales. Recibió fondos de PROMSE y PROMEDU I</p>
<b>PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo)</b>	<p>- Mejoramiento de la calidad educativa Expansión de la infraestructura escolar</p>	<p>Todo el sistema educativo de gestión Estatal. Este es un programa transversal a partir del cual se implementan otras acciones específicas.</p>	<p>2003-2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Becas de retención (PNBE)</li> <li>- Infraestructura escolar</li> <li>- Capacitación docente</li> <li>- Construcción y adecuación de aulas informáticas</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Planificación Federal</p>

<p><b>TAE(Todos a Estudiar)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión, permanencia y egreso del nivel secundario</li> <li>- Garantizar la igualdad de posibilidades</li> <li>- Compensar desigualdades.</li> </ul> <p>Se enmarca en el Proyecto Nacional de Inclusión Educativa (PNIE).</p>	<p>Educación secundaria completa. Estudiantes de 11 a 18 años que cumplan con los requisitos de selección: estar fuera de la escuela secundaria.</p>	<p>2004 en adelante. Disminuye su presencia a partir 2009 por la AUH por ser incompatible, pero continúan algunas líneas específicas de becas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Becas de inclusión</li> <li>- Proyectos de Inclusión</li> <li>- Espacios Puente</li> <li>- Acompañamiento</li> <li>- Capacitación para docentes y referentes participantes</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y provinciales Articulación con Organizaciones de la sociedad civil</p>
<p><b>PROMEDU I (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar el porcentaje de alumnos que egresan de la escuela secundaria</li> <li>- Mejorar los indicadores de eficiencia interna de la escuela secundaria (Promoción y retención)</li> </ul>	<p>Estudiantes de 13 a 19 años. Este es un programa transversal a partir del cual se implementan otras acciones específicas.</p>	<p>2008-2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Becas de retención PNBE</li> <li>- Equipamiento escolar</li> <li>- Capacitación docente</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y provinciales.</p>
<p><b>FinEs (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la matrícula en la educación de jóvenes y adultos</li> <li>- Articular entre las ofertas de formación para el trabajo y las de terminalidad de la educación secundaria</li> </ul>	<p>Mayores de 18 años.</p>	<p>2008 en adelante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalización de estudios secundarios a partir de la preparación y rendición de examen final de materias pendientes. (FinEs I)</li> <li>- Aceleración de estudios secundarios en seis semestres (FinEs II)</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y provinciales Organizaciones de la sociedad civil, empresas y otras dependencias públicas.</p>

<p><b>PMI</b> <b>(Proyecto de Mejora Institucional)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avanzar en la institucionalización de una escuela que elija a todos</li> <li>- Mejorar la calidad de la enseñanza y las trayectorias escolares</li> <li>- Generar propuestas curriculares que se vinculen con los intereses y las necesidades de los alumnos</li> </ul>	<p>Todas las escuelas secundarias de gestión estatal del país (sin incluir las escuelas técnicas) y las escuelas de gestión privada con subvención estatal que presenten proyectos.</p>	<p>2010 en adelante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de proyectos educativos en las escuelas en función de las necesidades definidas por los planes jurisdiccionales y las propias escuelas</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y provinciales</p>
<p><b>CI</b> <b>(Conectar Igualdad)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revalorización de la escuela pública</li> <li>- achicamiento de la brecha digital</li> </ul>	<p>Todas las escuelas secundarias de gestión estatal.</p>	<p>2010 en adelante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución de netbooks a los estudiantes de las escuelas secundarias de gestión estatal y los estudiantes de los institutos de formación docente</li> <li>- Capacitaciones a docentes y responsables en las escuelas</li> <li>- Puesta en funcionamiento de plataformas y contenidos específicos para la educación del nivel</li> </ul>	<p>Ministerio de Educación Nacional y provinciales</p>

Es importante resaltar que decidimos incluir al PROMSE y al PROMEDU I, que son programas transversales que incluyen en su seno a los diferentes momentos de implementación del PNBE por ejemplo, porque consideramos que es a partir de dichos programas que se puede comprender algunas de las líneas generales de acción desde el Estado Nacional. Dichos programas en sus diseños incluyen la delimitación y definición de problemas específicos sobre los que el estado decide intervenir, que dan contexto al diseño e implementación de otros programas, no solo desde un aspecto económico sino como sustento teórico.

Al presentar estos programas vinculados a educación secundaria de forma cronológica se puede observar el proceso que hay en la definición de las problemáticas vinculadas a escuela secundaria, pasando de estar centradas en las condiciones socioeconómicas de los alumnos a incluir aspectos vinculados a lo pedagógico, a la oferta educativa, a las condiciones estructurales de la educación de gestión estatal, a la capacitación docente, a los intereses de los estudiantes, a las tasas de retención y egreso y a la brecha digital.

Por ejemplo, al interior del PNBE, y debido a su largo período de implementación, se puede observar como con el paso del tiempo los objetivos originales del programa se fueron ampliando y contemplando no únicamente los aspectos socioeconómicos de los alumnos, si bien ese componente sigue siendo un factor primordial en la estrategia principal del programa que es la beca económica. A partir de 2004, con el programa TAE, en el marco del Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), la idea de inclusión comienza a definirse teóricamente y en un programa concreto y específico con este fin, ya que las becas otorgadas por dicho programa son definidas como *“becas de inclusión”*. En el diseño formal queda definido como prioridad dar respuesta a la exclusión escolar que se presenta como consecuencia del deterioro socioeconómico de vastos sectores de la población, que por este motivo se encuentran fuera del sistema educativo. A su vez encuadra la exclusión educativa como parte de la exclusión social, por lo cual podemos comprender la exclusión educativa como una forma de acumulación de desventajas. Otro aspecto que se resalta desde la conceptualización teórica del programa, es la relación entre trabajo y escuela, donde se considera que muchos jóvenes pueden abandonar la escuela por las necesidades de las familias de contar con más ingresos, este aspecto da cuenta de que el factor socioeconómico de la exclusión sigue siendo fuertemente contemplado. Otro eje en el diseño es que se centra en el discurso de la igualdad de oportunidades, a partir del cual se contemplan los puntos de llegadas diferentes de cada persona en su vida, pero se supone un punto de partida igualitario más allá de la clase social de pertenecía, que permita las mismas posibilidades. En este sentido, consideramos que se siguen sosteniendo fuertemente los principios de las teorías de la desigualdad que ubican a la educación como un factor preponderante para generar igualdad de oportunidades a los individuos/grupos sin contemplar las diferencias en su punto de partida (Rodríguez, L. 2001); más allá de las críticas que puedan presentarse a estas concepciones, es importante considerarlas debido al peso que presentan en el imaginario social y en las construcciones discursivas en torno a la inclusión en educación y la movilidad social ascendente.

El plan FinEs I destaca uno de los problemas principales de la escuela secundaria, que es el egreso de aquellos que si estarían *“incluidos”* pero que no logran finalizar sus estudios secundarios, por este motivo está orientado a los alumnos que habiendo finalizado el último año del secundario aún adeudan materias. El FinEs II es para cursar o terminar los estudios secundarios; al pensar el diseño de este programa se pueden identificar dos orientaciones principales, por un lado hacia aquellos que habiendo interrumpido sus estudios secundarios desean finalizarlos a posterior o aquellos que nunca los iniciaron y desean realizarlos por fuera de la edad establecida por la normativa nacional. Por este motivo, comprendemos que este programa intenta impactar no solo sobre quienes no realizaron sus estudios secundarios, sino sobre uno de los grandes problemas de

la educación secundaria que es la tasa de egreso de aquellos que ya estarían incluidos. Esto está, en líneas generales, con uno de los objetivos del PROMEDU I que es aumentar el egreso de alumnos de la escuela secundaria. El fundamento que se esgrime desde el diseño de FinEs es que la finalización de los estudios secundarios posibilitarían la *participación crítica en la sociedad*, que aparte se *ha complejizado en estos últimos años*, y brindaría herramientas que *permitan construir mejores condiciones de vida*. Por lo cual, una vez más, la relación entre educación secundaria y movilidad social ascendente se hace presente.

En el caso del PMI se ponen en evidencia las necesidades que son identificadas, de realizar modificaciones al interior de la propia escuela, ya que el programa se propone grandes desafíos que impacten en la forma de la escuela, en tanto institución específica, propiciando que estas ofrezcan prácticas diferentes a las tradicionales y que modifiquen su oferta. Dentro de los lineamientos nacionales de la política, que luego será redefinida por cada jurisdicción, desde el momento que define la idea de *“una escuela que elija a todos”*, se evidencia su fuerte impronta en la necesidad de modificar aspectos de la propia institución, no siendo ya los problemas socioeconómicos de los jóvenes, o cuestiones externas su eje central de impacto, sino el propio corazón de la institución escuela desde su oferta misma. En el caso del programa CI se pueden evidenciar dos grandes aspectos, por un lado la necesidad de modernizar la escuela incluyendo fuertemente las nuevas tecnologías, desde la distribución de netbooks a los alumnos y docentes y desde la capacitación y creación de contenidos específicos para el dictado de las materias en el aula de cada escuela. Cuando se enuncia la idea de disminuir la brecha digital, también se está pensando en que sea la escuela la que pueda brindar, desde su seno, estrategias y herramientas que hoy son indispensables para desempeñarse en diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

No es objetivo de esta investigación analizar el desarrollo y funcionamiento de estos programas, sabemos que del diseño programático a nivel nacional, al aula de cada escuela secundaria hay numerosas mediaciones que definen no solo el modo en que los programas se implementan, sino los resultados que puedan generar. Lo que nos interesa destacar es cómo desde el aspecto programático son identificados problemas, propuestas y soluciones, así como sentidos de la escolarización del nivel secundario y sus objetivos. Creemos que quedan expresados los principales problemas identificados en torno a la inclusión escolar, así como las principales estrategias desplegadas desde el Estado nacional, y la evolución y desarrollo de éstas en el período seleccionado para.

## › *Reflexiones Finales*

En el período 2003-2010 se construye un marco normativo y programático que da cuenta de los intereses del Estado respecto a la educación secundaria. Desde el aspecto normativo, el desafío principal se centró en la reunificación del sistema educativo a nivel nacional, respetando la estructura federal de éste. Con ese fin se propuso generar la homologación de títulos, definir las modalidades del nivel secundario, fomentar la elección de las jurisdicciones respecto a la estructura

del nivel primario y secundario pero definiendo que el 7º año es equivalente en todo el país más allá de su ubicación en un nivel u otro, y principalmente se promulgó la obligatoriedad de todo el nivel secundario. Si bien desde el plano normativo se abordan principalmente aspectos formales, curriculares y de diseño del nivel secundario, así como sus objetivos, el hecho de definir la obligatoriedad del nivel determina una postura frente a la escolarización y la inclusión. También es importante destacar las leyes que apuntan a generar mayor inversión en educación, ya que este aspecto era considerado uno de los grandes problemas a resolver. El diseño programático da cuenta de cómo, con el paso del tiempo, la problemática de la exclusión educativa deja de centrarse únicamente en los aspectos socioeconómicos de los adolescentes y jóvenes para comenzar a identificar aspectos propios de la institución escolar que pretenden ser abordados desde diferentes aristas. En este marco, las trayectorias escolares de los jóvenes comienzan a ser tratadas desde aspectos discursivos como un problema a ser resuelto y desde la implementación de programas que apuntan a mejorar los indicadores de repitencia, promoción y abandono escolar. En conjunto con esta normativa y los programas escolares, podemos identificar a partir de 2009 con la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09) que tiene un fuerte componente educativo<sup>2</sup>, como el interjuego entre la obligatoriedad y esta asignación determinarían una intensión de inclusión y de realización de trayectorias en los tiempos teóricos. Por lo presentado hasta aquí, nos interesa resaltar algunos aspectos, por un lado el intenso tratamiento que el Estado ha dado desde la normativa y el diseño programático a la educación en general y a la educación secundaria en particular, lo cual da cuenta de que esta situación es identificada por el Estado como un problema a resolver y como tal, asumiendo una posición determinada ante estas cuestiones<sup>3</sup>. También es interesante destacar que si bien las cuestiones socioeconómicas de quienes asisten a las escuelas es una problemática ya identificada y abordada, también pueden resaltarse los propios problemas estructurales en términos económicos del sistema educativo, y principalmente la relevancia que ha tomado específicamente el diseño y forma de la escuela secundaria. Por estos motivos, parece evidenciarse que los problemas de rendimiento y tránsito por la escuela secundaria ya no son un problema únicamente de los alumnos y sus familias, sino de la propia institución escuela.

## › *Bibliografía citada y de consulta*

---

<sup>2</sup>Respecto a la AUH hemos trabajado como esta en conjunto con la obligatoriedad del nivel genera en la práctica una nueva situación donde se supone la realización de trayectorias educativas en tiempos teóricos y en edad teórica. Esta situación fue modificada en 2014 a partir de la creación del programa PROG.RES.AR. (Morrone, A 2013; Morrone, A. y Terigi, F. 2014).

<sup>3</sup>Se utiliza el concepto de toma de posición en el sentido que es utilizado por Oszlak y O'Donnell el Estado toma posición ante determinadas situaciones y por este motivo explicita sus intento real o formal de resolverlas: "Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente." (Oszlak y O'Donnell, 1981: 112).

- Auditoría General de la nación (2009).Informe de auditoría de gestión “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) – Subprograma I – Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación convenio de PRÉSTAMO BID Nº 1345/OC-AR al 31/12/08. Disponible en:[http://www.agn.gov.ar/files/informes/2011\\_170info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2011_170info.pdf) (Consultado el 18 julio de 2014)
- BID (2013) Informe de Terminación de Proyecto. PCR. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/documentos-del-proyecto,7019.html?id=ar-11038&overview&projectStatus=Completed&isAjaxRequest&maxDocs=3> (Consultado el 18 julio de 2014)
- CFE (2010) ANEXO I RESOLUCION 123 LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DIGITAL EDUCATIVA EL PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD. Disponible en: [http://portales.educacion.gov.ar/conectarigualdad/documentos/documentos-de-politica-educativa/\(Consultado el 28 de junio de 2014\)](http://portales.educacion.gov.ar/conectarigualdad/documentos/documentos-de-politica-educativa/(Consultado el 28 de junio de 2014))
- DiNIECE (2013) La educación en debate Nº 13 Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal.Disponible en:<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110035/serie%20en%200debate%2013%20WEB.pdf?sequence=1>(Consultado el 18 de julio de 2014)
- DiNIECE (2013a) La educación en debate Nº 10 Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado. Disponible en: [http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109840/educa10.pdf\(Consultado el 18 de julio de 2014\)](http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109840/educa10.pdf(Consultado el 18 de julio de 2014))
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2003). Objetivos de la Gestión Educativa 2003-2007 Por una educación de calidad para todos. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/95494/EL002998.pdf?sequence=1> (Consultado el 20 de junio 2014)
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2005).Programa del Mejoramiento del Sistema Educativo. Reglamento Operativo General. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/promse/pdf/rog.pdf> (Consultado el 20 de junio 2014)
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2005a). PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN ESCOLAR “todos a estudiar”. Documento disponible en: <http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/Todosaestudiar.pdf>(Consultado el 20 de junio 2014)
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2005b). Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar, Lineamientos Generales. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/programas/documento\\_base.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/programas/documento_base.pdf) (Consultado el 20 de junio 2014)
- Morrone, A. (2013). “Políticas públicas y trayectorias educativas: el desafío de una escuela secundaria de gestión estatal para todos y todas”. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional y IV Internacional de Investigación Educativa: -“La investigación educativa en el contexto latinoamericano“. Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue. Argentina, Cipolletti, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2013.
- Morrone, A. y Terigi F. (2014) “Inclusión educativa en el nivel secundario: políticas, escalas y formato escolar “Ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de educación. Espacios de

investigación y divulgación. NEES - Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA. Tandil – Argentina  
29, 30 y 31 de octubre de 2014.

Stuart Milne, E. (2012). El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1998-2008). Un rompe cabezas para armar. Tesis de Maestría en Educación con orientación en gestión educativa. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. Disponible en: <http://190.220.3.38:8080/jspui/bitstream/10908/739/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M.%20Edu%20Stuart%20Milne%20Estefan%C3%ADa.pdf> (Consultado el 5 de mayo de 2014)

Ministerio de Educación de la Nación (2008) PLAN DE FINALIZACION DE ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS PARA JOVENES Y ADULTOS. Disponible en: [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno22-9-2008-1.htm](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno22-9-2008-1.htm) (consultado el 15 de junio de 2014)

# *Políticas de fortalecimiento a la escolarización secundaria. Algunas notas sobre la implementación de los planes de mejora institucional en la provincia de Neuquén.*

MOSCHINI, Gisela Mariel /UNC – [gisela\\_moschini@yahoo.com.ar](mailto:gisela_moschini@yahoo.com.ar)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: educación secundaria, obligatoriedad, planes de mejora institucional.*

## » *Resumen*

Para diversos autores (Braslavsky 2001; Tenti 2000) existe una encrucijada en la que se encuentra la Educación Secundaria en Latinoamérica, que responde a fenómenos fuertemente conectados: el proceso de masificación, obligatoriedad y la creciente tendencia a la fragmentación de la oferta educativa (Tiramonti, 2008).

En Argentina, el diseño de políticas para la construcción progresiva de una “nueva institucionalidad” para la educación secundaria, se establece a través de la figura del Consejo Federal de Educación (CFE). Para viabilizar el Plan Nacional de Educación Obligatoria<sup>1</sup> (res. 79/09), se elaboraron dos instrumentos de apoyo –Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional (PMI), res. 88/09. Estos últimos, dotan de recursos y horas remuneradas a las instituciones para el despliegue de diversas estrategias pedagógicas de sostén a las trayectorias educativas.

Esta ponencia presenta avances de mi tesis doctoral<sup>2</sup>, cuyo objetivo es analizar estrategias de acompañamiento a jóvenes de sectores marginales mientras transitan la escolaridad secundaria. El propósito es reflexionar sobre una política educativa de aspiración universal, en sus múltiples

---

<sup>1</sup> Apéndice de los lineamientos estratégicos promovidos por el CFE para dar cumplimiento a la obligatoriedad del nivel secundario según lo establece la Ley Nacional de Educación 26.206/06.

<sup>2</sup> Enmarcada en el proyecto C101 “Escuela secundaria, cultura política y trabajo. Una mirada desde proyectos escolares en la provincia de Neuquén”, dirigida por la Dra. Adriana Hernández de la Facultad de Ciencias de la Educación (FACE), de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo). La investigación se propone estudiar proyectos escolares que viabilicen mecanismos de inclusión de sujetos sociales y saberes dentro del espectro de la cultura política y el trabajo en escuelas secundarias de la provincia de Neuquén.

intersecciones con las particularidades regionales y dinámicas de apropiación institucional. Los PMI constituyen un ejemplo paradigmático del escenario educativo actual, donde se fusionan de manera compleja elementos residuales del neoliberalismo y de nuevo signo, en el cual el viraje hacia políticas de corte más inclusivo coloca al estado como protagonista y garante del derecho a la educación (Feldfeber y Gluz, 2011).

La metodología de investigación combina la lógica cualitativa y cuantitativa, priorizando la realización de un diseño flexible, de carácter exploratorio descriptivo. Entre las fuentes de información se destacan normativas y documentos de alcance nacional y provincial y la realización de entrevistas a informantes claves.

*El trabajo está estructurado en dos apartados. En el primero, se describe brevemente la lógica de funcionamiento de los PMI, interrogándonos acerca de ¿cómo se estructuran y se dinamizan? En segundo lugar, se analiza la implementación de los mismos en la provincia del Neuquén, centrándonos en las estrategias que han llevado a cabo las escuelas en el marco de este estilo de política que invita a variar el “formato tradicional”, habilitando cierto margen de decisión a los actores institucionales, lo cual genera un proceso de recontextualización permanente (Ezpeleta, 2004).*

Entendemos que este análisis puede aportar un insumo para la discusión sobre la compleja configuración del nivel, a partir de reflexionar sobre las características que asume la concreción de políticas nacionales desde un recorte local.

## › *Caracterizando los PMI: propósitos y regulaciones para su ejecución*

Entre los *propósitos* que fundamentan la existencia del PMI se destacan, en primer plano, la adecuación del funcionamiento institucional para acompañar las trayectorias escolares y el diseño de nuevas alternativas pedagógicas para mejorar la experiencia de formación y socialización<sup>3</sup>. Ideado como un instrumento de la política educativa, se propone avanzar en una “transformación progresiva” del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas que implica.

### *Unidades educativas*

El esquema propuesto es, en un primer momento, generar orientaciones desde la órbita del CFE<sup>4</sup>, para, en segundo lugar, facultar a las escuelas para elaborar proyectos. En este aspecto,

---

<sup>3</sup>Extraído del documento Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de mejora. Resolución CFE N° 86/09 - Borrador para la discusión - Octubre 2009- Consejo Federal de Educación.

<sup>4</sup>El CFE es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa, que debe asegurar la unidad del Sistema Educativo Nacional.

podemos encontrar cierta continuidad con decisiones anteriores sustentadas en la modalidad de gestión del cambio pedagógico basado en la escuela (Pinkas, 2013)<sup>5</sup>. Si bien la iniciativa y desafío para la producción de propuestas está centrada en las unidades educativas, otorgando cierta autonomía y margen de decisión, estas no pueden apartarse de los lineamientos básicos consensuados a nivel nacional. La puja se traduce entre dejar de ser meras ejecutoras de la política y no dejar de responder a cierto encuadre general.

El plan está diseñado con cierta pretensión universalizante, en la medida que contempla a todas las escuelas medias del país incluidas las de gestión social<sup>6</sup>. Al constituir el ámbito de definición y acción todas las escuelas secundarias del país, se habilita la pregunta sobre aquello que se universaliza y su simbiosis con lo particular de cada región, de cada escuela, de su locación y población. En los instrumentos legales por medio de los cuales se impulsa esta política, surge la tensión de los pares inclusión – universalización, inclusión- particularización (Southwell, 2008).

### *Financiamiento, funciones y distribución de tareas según niveles de gestión: ministerial, jurisdiccional e institucional.*

Por su parte, los *fondos* son transferidos a las instituciones mediante partidas presupuestarias emitidas por el Ministerio de Educación de la Nación, a una cuenta bancaria creada para tal fin al nombre del director. Es decir, “no ingresan al circuito de la provincia si bien se consideran, desde la normativa que regula los planes, instancias de articulación con el nivel provincial. Esto habilita futuras consideraciones acerca de los posibles modos de gestionar o distribuir los fondos, tanto al interior de las instituciones como a nivel macro”. (Hernández, et al., 2014. p. 7 y 8). Podemos ver cierta continuidad, con las políticas de la década del 90’, en el mecanismo de envío de dinero directamente a la escuela, aunque ahora estamos frente a otro modelo educativo y de estado.

Se prevé el pago de dos cuotas anuales destinadas a horas institucionales<sup>7</sup> para docentes. Un aspecto cuestionado es la no actualización del valor de la hora cátedra desde el 2010 a la fecha y la dificultad para cobrar en tiempo y forma. Estas demoras atentan contra el funcionamiento de los PMI. Para la ejecución del plan se sugiere asignar un coordinador, pueden trabajar docentes que no poseen horas y o cargos en la institución, pueden trabajar no docentes y los docentes pueden aceptar hasta 4 horas cátedras (incompatibles) si poseen un total de 36 horas en el nivel.

---

<sup>5</sup> Véase el Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES I y II) o el Plan Social Educativo (PSE- 1993 a 1999) como políticas de tendencia compensatoria destinadas a una población objetivo: “con necesidades básicas insatisfechas” y a “algunas” escuelas en función de ciertos criterios de selección.

<sup>6</sup> Las escuelas secundarias de educación técnico profesional a la fecha de aprobación de los PMI ya se encontraban incluidas en los planes de mejora que desarrolla el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

<sup>7</sup> El total de horas remuneradas por escuela es de 36. El Valor de la hora cátedra se diferencia al ser inferior al de la provincia.

Por otro lado, se estipula el pago de una cuota anual fija para gastos operativos y compra de insumos. La misma se calcula en función de la matrícula<sup>8</sup>. La rendición de los gastos operativos debe realizarse en el plazo de 180 días desde el momento que se concreta el depósito, para lo cual se cuenta con un referente de la parte contable.

A nivel provincial se designa un referente jurisdiccional del plan, a través de la Dirección de Nivel, cuya tarea es supervisar la implementación de los PMI y actuar como nexo entre organismos provinciales y nacionales. La distribución de tareas se completa con la figura de los supervisores y el nombramiento de asesoras privadas, denominadas Asistente Técnico Territorial (A.T.T). Su rol oscila entre la tarea de auxiliar y controlar. Al tratarse de docentes jubiladas, la irregularidad de su designación queda tamizada por esa condición difusa entre estar adentro o retiradas del sistema. También funciona una comisión evaluadora de los PMI en el marco de la Unidad Coordinadora Provincial (U.C.P), organismo dependiente de la Secretaría de Educación provincial que coordina la aplicación de programas nacionales y las políticas presupuestarias.

### *Circuito de elaboración y aprobación del plan:*

La escuela elabora el plan, se eleva a la A.T.T asignada a la escuela (1º filtro), luego es revisado por el/ la supervisor/a (2º Filtro) y, por último, pasa a despacho de la comisión evaluadora (3º filtro). El Plan puede ser rechazado, debiendo reelaborarse o puede aprobarse según los siguientes indicadores: bueno, muy bueno o excelente. No queda especificado que beneficios acarrea la obtención de una evaluación alta, en caso de existir alguno.

### *Actualización del proyecto*

Cada plan debe dar respuesta a algunos de los lineamientos que propone nación, cuyos ejes persiguen la finalidad de acompañar a los estudiantes en el ingreso, trayecto y egreso del nivel. Cada año se ajusta el mismo en función de los cambios en el personal docente y los avances realizados en la práctica. Se completa una planilla donde se solicita un diagnóstico- estado de situación. Se especifican objetivos generales y específicos, estrategias y líneas de acción, metas, cronograma y financiamiento, dispositivo de seguimiento y monitoreo del plan indicadores y se actualiza planilla de matrícula. Se aclara qué se modifica y por qué o se fundamenta en caso de que se siga trabajando de igual forma.

### *Plantel responsable: directivos y docentes. Acerca de las condiciones de contratación*

---

<sup>8</sup>Hasta 10 alumnos----- \$ 2500, de 11 a 50 alumnos-----\$ 3500, de 51 a 100 alumnos-----\$ 4500, de 101 a 200 alumnos-----\$ 5500 y de 201 en adelante-----\$ 6500.

“Uno de los puntos nodales fuertemente criticado y cuestionado por el colectivo docente provincial en relación a estas políticas, remite a denunciar cuestiones relativas a la designación docente y a la compatibilidad de cargos y funciones, ya que éstas sufren ciertas modificaciones. Entre ellas, el hecho de que se habilite un margen de cuatro horas extra a las permitidas por estatuto para participar de la implementación de los PMI, lo cual se complejiza si atendemos a la modalidad de pago, la ejecución y distribución de fondos<sup>9</sup>. Otro cuestionamiento se orienta a que la selección de los docentes participantes no es por puntaje (concurso de antecedentes y oposición), sino que se evalúan otros aspectos, librando a las instituciones la posibilidad de decisión”.(Hernández, et al., 2014. p. 8).)De este modo los directores se perfilan como gestores de recursos tanto económicos como humanos (Montesinos y Schoo; 2013).

### *Instrumentos, soportes y herramientas de evaluación de los planes*

Un instrumento de apoyo básico de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria es el Plan Jurisdiccional bianual, de carácter integral, cuyo objetivo es ordenar, priorizar y promover con la racionalidad necesaria, las múltiples decisiones y gestiones que implica en cada provincia la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria. Se solicita pautar metas jurisdiccionales incorporando en su planificación las estimaciones de logro a dos años y para el próximo decenio. Estas metas se piensan a partir del análisis de datos provistos por los Relevamientos Anuales<sup>10</sup> (RA)<sup>11</sup>, lo cual definirá a futuro financiamiento a cambio.

En este punto el estado asume como prioridad la educación pero se reserva el beneficio de custodia y de gestión de recursos. Si bien es una política transversal que busca sostener políticas comunes para todo el nivel, sigue vigente la pregunta por la autonomía de las provincias. Existe mayor preocupación por articular el sistema educativo como unidad, superponiendo objetivos universales y particulares, lo cual no cesa de activar la fragmentación y las desigualdades entre escuelas y estudiantes. (Feldfeber y Gluz, 2011. p. 348).

Al control jurisdiccional se suma el institucional. Cada escuela a partir de un diagnóstico pormenorizado debe establecer metas cuantificables a la par de promover la evaluación de resultados. Se parte de una evaluación diagnóstica o autoevaluación institucional para luego hacer un seguimiento y monitoreo de los procesos. Desde ya que si es un trabajo colectivo y participativo de la comunidad educativa, mejores serán las acciones que emprendan y el compromiso asumido. En síntesis, cada escuela realiza apropiaciones diferenciales (Montesinos y Schoo; 2013), según la pertinencia de dichos diagnósticos<sup>12</sup> y de la capacidad de planificación estratégica a corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>9</sup> A partir del año 2013 las horas pertenecientes al PMI se suman a la Declaración Jurada de cargos y funciones de la provincia de Neuquén, principalmente para contar con seguro laboral.

<sup>10</sup> Información relevada a partir del Sistema integral de unidades educativas (S.I.U.N.E.D).

<sup>11</sup> Art 19 *Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de mejora. Resolución CFE N° 86/09 - Borrador para la discusión - Octubre 2009* Consejo Federal de Educación

<sup>12</sup> “La evaluación aunque es inseparable del control, tienen funciones interdependientes y complementarias” (Ardoino: 2000, p.29).

Las escuelas y los sistemas escolares son organizaciones políticas en las que el poder es una característica organizativa, lo cual supone cierta omnipresencia de la micropolítica<sup>13</sup> en la vida escolar. Según Ball (2002), la política concebida como texto y como discurso, implica tanto las fuerzas que despliega el estado sobre las instituciones, como las apropiaciones que hacen los agentes de ella.

## › *La implementación del plan de mejora en la provincia de Neuquén*

### *Breves consideraciones sobre la idiosincrasia de las políticas educativas en la provincia.*

Neuquén se caracteriza por configurar un escenario con rasgos y tendencias propias en relación a la política educativa que regula el nivel. Anticipándose a la legislación nacional, se llevó a cabo la Reforma Constitucional provincial donde se aprueba la obligatoriedad de la educación secundaria.

“La política educativa neuquina se caracteriza por la casi total ausencia de líneas directrices. Respecto de muchas problemáticas, el gobierno de la educación no produce ningún tipo de ordenamiento, esto hace que las escuelas realicen acciones muy disímiles frente a la misma problemática, apelando a la voluntad y el criterio de quienes habitan las instituciones. Si bien están en funcionamiento gran cantidad de planes y programas dispuestos a nivel nacional, no ha habido por parte del gobierno de la educación provincial, acciones tendientes a delimitar y precisar dichas iniciativas a nivel jurisdiccional” (Hernández, et al., 2014. p. 6), lo cual da cuenta de cierta precariedad en la toma de decisiones. La dilatación de algunas decisiones remite a la idiosincrasia de la cultura política local, caracterizada por una fuerte presencia gremial<sup>14</sup>. Esta tendencia disminuye en el corto plazo la confrontación, desactivando los frentes de conflicto, a expensas de dejar un vacío legal en algunos aspectos del nivel y o prolongar debates y decisiones. La contrapartida es cierta inclinación a redactar resoluciones<sup>15</sup>, en caso de requerir algún tipo de reordenamiento para variar algún elemento del formato escolar.

Uno de los rasgos peculiares del nivel medio neuquino es que no cuenta con un Diseño Curricular, coexistiendo una importante cantidad de planes de estudio. Actualmente se está debatiendo el anteproyecto de Ley Orgánica de Educación Provincial. Antecede a este documento la Ley 2724/ 10“Foro Educativo Provincial”, la cual explicita en su artículo 2º: “El objeto es formular y elaborar los documentos que contengan las bases para la sanción de la ley educativa provincial con

---

<sup>13</sup>Refiere a aspectos interactivos, dialécticos, conflictivos, estratégicos e ideológicos de la vida organizativa de la escuela.

<sup>14</sup>Recuérdese que en la provincia no se aplicó la Ley Federal de Educación.

<sup>15</sup> Un ejemplo puede ser la Resolución 0151/10 que introduce variaciones al régimen académico y o la incorporación de una mesa extraordinaria en el mes de Marzo para aquellos estudiantes que adeudaban tres materias estando en condición de repetir.

la finalidad de mejorar la calidad y garantizar la inclusión educativa”. Esto en el marco de las leyes nacionales y acuerdos federales. Si bien se proclama la convocatoria al pueblo de la provincia y a sus organizaciones educativas, gremiales, sociales, culturales, económicas, religiosas, políticas e institucionales y a un grupo de especialistas, el gremio<sup>16</sup> - con una fuerte impronta histórica de militancia-viene manifestando su disconformidad y denunciando la insuficiencia de los mecanismos de participación desplegados para el debate y discusión, repudiando la sanción de la ley.

En cuanto al Plan Jurisdiccional, el mismo fue redactado en el año 2010 pero aún no ha sido modificado ni tampoco se han propiciado instancias de socialización y circulación del mismo entre los actores del sistema educativo. Lo cual permite suponer que se trata de un documento elaborado para cumplir cierto requisito formal. En síntesis, al no haber sido objeto de debate o comunicación pública podría perder credibilidad como instrumento de la policía educativa. Entre las acciones figuran la promoción de becas en los diferentes niveles y la declaración de la educación como un servicio público esencial, según lo establece el informe de gestión del año 2010 de la Subsecretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte y la Subsecretaría de Educación del Consejo Provincial de Educación.

Específicamente los PMI comienzan a implementarse de modo progresivo a partir de la segunda mitad del año 2010 en instituciones seleccionadas, priorizando en una primera etapa la incorporación de aquellas escuelas con mayores índices de vulnerabilidad social. Durante el transcurso del año 2011 se abarcó la cobertura planificada.

El PMI logra fusionar proyectos que se venían ejecutando muchas veces discontinuamente, amalgamándolos en un macro proyecto educativo institucional (en la provincia conocido como PEI). Cabe destacar el papel de las escuelas para anticiparse y demandar de abajo hacia arriba la formalización de propuestas.

En cuanto a las *Estrategias* desplegadas, responden a los ejes propuestos por nación<sup>17</sup>.

A partir de la lectura y clasificación de los proyectos que las instituciones han diseñado, realizaremos- amodo de “mapeo provincial”-reflexiones en relación a los ejes seleccionados<sup>18</sup>.

*Acompañamiento a las trayectorias: tutorías.*

Los espacios de tutorías constituyen uno de los ejes más elegidos por las escuelas para construir espacios de sostén, orientación, acompañamiento y apoyo a los aprendizajes. Las tutorías remiten a una diversidad de concepciones en el modo de pensarlas y configurarlas al constituir un espacio y función no prescripta (Satulovsky y Theuler, 2009).

---

<sup>16</sup> Asociación de trabajadores de la educación (ATEN).

<sup>17</sup> Ejes para el diseño: *trayectorias escolares* (espacios formativos extraclase, prevención del ausentismo, acciones de apoyo, articulación con el Nivel Primario y entre el Ciclo Básico y el Ciclo Orientado, vinculación con diferentes ámbitos del estado u organizaciones sociales, culturales y productivas) o *propuesta escolar y organización institucional* (propuestas de enseñanza de los núcleos de aprendizaje, diversos formatos de organización escolar, adecuación de las regulaciones y de las prácticas institucionales a la normativa jurisdiccional referida al régimen académico y formación específica de docentes.) ver pág 13 Documento borrador.

<sup>18</sup> Un total de 90 PMI relevados entre Ed. Media Común, Ed. Adultos y Gestión social-privada-confesionaria. Cabe aclarar, que cada institución elige tres ejes aproximadamente.

Hemos clasificado tres tipos de tutorías a los fines analíticos. Aquellas tutorías pensadas como un tiempo y espacio reducido, de preparación para rendir examen de materias troncales del clásico curriculum enciclopedista. Otras denominadas tutorías disciplinares que funcionan todo el ciclo lectivo con un tutor a cargo que no coincide con el jefe de departamento, lo cual habilita interrogantes ligados a las similitudes y diferencias existentes con las clases de apoyo tradicional. Finalmente aquellas tutorías por curso, es decir, se elige un referente para el acompañamiento a los estudiantes tanto en sus aspectos académicos como emocionales y al núcleo familiar en caso de requerirse.

Algunos puntos para debatir responden a la necesidad de contar con mayores fondos públicos para conformar equipos de tutores. Otro asunto a considerar es el perfil de los tutores. Por lo general, se espera cierta pertenencia institucional, disponer de actitud para enseñar y aptitudes de empatía hacia los estudiantes, sumado al compromiso con la función, disponibilidad de tiempo para el cargo/rol, entre otros. Por último, el modo de designarlos conlleva desafíos. En una escuela<sup>19</sup> se optó por realizar una especie de llamado a concurso público para fomentar la participación y evitar la designación a “dedo”, que coloca a los directivos en el lugar de jurado.

### *Gestión de la convivencia*

En este punto cabe aclarar que las estrategias abarcan una amplia gama de actividades donde la participación estudiantil, la mediación y resolución de conflictos entre pares<sup>20</sup> adquieren una significativa importancia como modos de propiciar la inclusión<sup>21</sup>. Se destacan actividades artísticas, extraclase, opcionales y el trabajo con otras organizaciones de la sociedad civil. Estas estrategias intentan abrir “senderos para promover encuentros que posibiliten un camino de reconstrucción de los vínculos” (Steindl, 2010).

### *Articulación entre niveles:*

Se propone, por un lado, abordar la problemática del pasaje del Nivel Primario al Nivel de Enseñanza Media y, por otro lado, al nivel superior de educación. Pasar de un nivel a otro implica rupturas y momentos de transición, por eso la articulación entre niveles aparece como una estrategia didáctica que implica pensar simultáneamente en la unidad y la diversidad del sistema educativo. Podemos mencionar algunas de las diferencias más importantes que se ponen en juego en el momento del pasaje de un nivel a otro: marcos normativos institucionales, culturas

---

<sup>19</sup>“Primer Encuentro de Socialización de escuelas con PMI” (Plan de mejora institucional) - Ciudad de Neuquén-27, 30 de Junio y 1 de Julio 2014, organizado por la Dir. General de Nivel Medio del cual participamos dos integrantes del equipo de investigación.

<sup>20</sup> Véase el Programa Nacional de Mediación Escolar, cuya como misión es trabajar con nuevas estrategias, mecanismos y actividades pedagógicas para prevenir la conflictividad en la convivencia escolar, y al mismo tiempo, mejorar la calidad educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

<sup>21</sup>Para profundizar sobre la participación estudiantil en las escuelas medias neuquinas, remitirse a Machado, L (2013) Transmisiones: participación y ciudadanía en la escuela secundaria. en A. Hernández y S. Martínez (coord.) investigaciones en la escuela secundaria, política y trabajo. Publifadecs, Gral. Roca, Río Negro, pp. 217-244.

institucionales, procesos de socialización profesional de los docentes que tienen a cargo uno u otro nivel, transiciones curriculares (en el sentido del tipo de contenidos que se abordan, estilos y estrategias didácticas para la enseñanza de esos contenidos, las prácticas de seguimiento y evaluación, el lugar asignado al alumno en la enseñanza, etc ) ( Baquero y Narodowski, 1987).

Rascovan (2003) afirma que al momento de indagar las expectativas de los/las jóvenes que finalizan la escuela, el principal deseo de estos es estudiar asociado con la idea de insertarse en el mundo del trabajo. A pesar de la complejidad y desigualdad de nuestra realidad social y económica es importante crear espacios de reflexión donde los/las jóvenes piensen acerca de su futuro.

La articulación entre niveles es un aspecto relevante para acompañar las trayectorias y construir andamiajes que les permitan a niños y jóvenes ir sosteniendo el pasaje por la escuela.

### *Formación para el trabajo*

Jacinto (2009) plantea que la educación secundaria latinoamericana<sup>22</sup> se ha desarrollado en dos modelos institucionales. La educación secundaria general o académica, orientada a la continuidad de estudios superiores y, la educación técnica y comercial, que forma más específicamente para la inserción laboral. Desde hace un par de décadas, en el marco de profundas transformaciones, han comenzado a discutirse estos dos modelos paralelos y la necesidad o exigencia de brindar una mayor calidad en la apropiación de saberes socialmente necesarios (Riquelme, G. 2006).

Si bien algunas escuelas realizan pasantías, microemprendimientos, prácticas profesionalizantes y o proyectos solidarios, la mayoría siguen perteneciendo a orientaciones comerciales o contables. Salvo algunas excepciones, constituyen espacios de corta duración, incluidos en 5º año como un tramo formativo de dos semanas en alguna institución a fin a la carrera a seguir. Es decir, no se piensa una línea de continuidad a lo largo de la formación por el nivel, sino que constituyen experiencias focalizadas.

### *Saberes escolares: nuevas alfabetizaciones y educación sexual integral*

La incorporación de “saberes transversales”, cobra relevancia en la medida que existen legislaciones específicas y forman parte de la agenda política curricular actual, a saber: Programa Conectar-Igualdad<sup>23</sup> y la Ley de Educación Sexual Integral N° 26.150. La transversalidad supone presencia pero, a su vez, deja librado al azar quien se responsabiliza por el abordaje crítico y su tratamiento. “Es llamativo que a pesar de estar ocupando un papel protagonista en el ámbito de las decisiones políticas pedagógicas del país, sean las de menor porcentaje seleccionado en la elaboración de los PMI” (Hernández, et al., 2014. p. 9).

---

<sup>22</sup> En Tendencias en Foco N°10. Jacinto, C “Iniciativas recientes sobre formación para el trabajo en la educación secundaria general”.

<sup>23</sup> Ver Decreto N° 459/10 de creación del “programa conectar igualdad.com.ar”. Ver Resolución CFE N° 82/09 sobre la realización del programa nacional “una computadora para cada alumno” y la Resolución CFE N° 114/10.

La clasificación de los proyectos que las instituciones han diseñado, enuncian objetivos que se recontextualizan en función de los sentidos y prácticas que los actores construyen y negocian en el devenir cotidiano de las instituciones. Ese breve repaso refleja los temas relevantes y ejes a partir de los cuales se está repensando el nivel.

## › *Reflexiones finales*

El PMI puede pensarse como alternativa que parece estar pero no estar en las escuelas, constituye un pliegue que no llega a afectar la totalidad de lo escolar. Se localiza en un espacio y tiempo “flexible”, moldeando la forma escolar pero asegurándose que la misma pueda volver a su estado habitual. Presentándose como una política específica, como una serie de experiencias pilotos, se opone a la promoción de reformas abruptas. Uno de sus propósitos es actuar como política de transición dado que los cambios de fondo requieren de modificaciones en la larga duración.

Uno de los puntos que pone en jaque este tipo de propuestas es cierta regulación irregular que ordena su funcionamiento. Tanto la duración de la financiación como la designación de docentes para estas actividades se cimentan bajo halos de incertidumbres. Por otro lado, la continuidad de este tipo de programa no queda garantizada porque el rumor y duda sobre el fin parecían anunciar el cese de su corta vida, una especie de muerte anunciada pero que esconde algo de profecía autocumplida. Esta anticipación no es producto de la imaginación docente, sino una especie de transferencia de experiencias anteriores al contexto actual. Sin embargo, estas condiciones de producción de políticas y mediaciones institucionales, no desacreditan la evaluación de algunos ítems y ejes claves para repensar la función del nivel y los desafíos a su formato.

## › *Bibliografía:*

- Baquero y Narodowski. (1987). “El pasaje del nivel primario al medio, la problemática del alumno”. Proyecto multinacional de investigación educativa. Ministerio de Educación y Justicia. Organizaciones de Estado Americano, Bs As.
- Braslavsky, C. (2001). “La educación secundaria, ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos”. Argentina: IPE/UNESCO/ Santillana.
- Ezpeleta, J. (2004) “Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Abril/junio 2004. Vol 9, NUM 21. pp 403-424.
- Feldfeber. M. y Gluz, N. “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los `90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'”. En: *Revista Educação & Sociedade*, vol. 32 n. 115, Campinas, San Pablo: CEDES, abril/junio de 2011. Disponible en [www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf)
- Hernández. A. y Martínez, S. (coord.) *Investigaciones en la escuela secundaria, Política y trabajo*. Publifadecs, Gral. Roca, Río Negro..

- Hernández, A. Machado, L. Moschini, G. y Roldan, S. “Desafíos de la obligatoriedad en la escuela secundaria: una mirada desde proyectos escolares en la provincia de Neuquén”. II Reunión Científica “La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década” Abril 2014- Buenos Aires, Argentina.
- Montesinos, M.P y Schoo, S. (2013).Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional. Serie La Educación en Debate / N° 13 / Diciembre de 2013. Área de Investigación y Evaluación de Programas. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación de la Nación.
- Pinkas, D (2013). Políticas nacionales de escolarización secundaria miradas “desde abajo”. La implementación del plan mejora en la provincia de buenos aires. (2009 – 2012). Sexto Congreso Nacional y Cuarto Internacional de Investigación Educativa 30, 31 de Octubre y 1 de Noviembre 2013. Universidad Nacional del Comahue - Facultad de Ciencias de la Educación.
- Rascovan, S. (2003). Orientación Vocacional. Una perspectiva crítica. Paidós Bs. As.Riquelme, G. (2006). La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos. *Anales de la Educación común*. La Plata, Provincia de Buenos Aires. p. 68 – 75
- Satulovsky, S. y Theuler, S. (2009). Tutorías: un modelo para armar y desarmar. La tutoría en los primeros años de la escuela secundaria. Noveduc. Serie Interlíneas. Buenos Aires.
- Southwell Myriam (2008) “¿Particular? ¿Universal?: escuela media, horizontes y comunidades” en *revista propuesta educativa* nro. 30,Buenos Aires, Flacso.
- Steindl, N. (2010). Tutorías y prevención de situaciones de violencia. Intervenciones y prácticas de ciudadanía. Noveduc. Serie Interlíneas. Buenos Aires.
- Tenti, E. (2000). “Culturas juveniles y cultura escolar”. Buenos Aires: UNESCO.
- Tiramonti, G. (2008) Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comps.) “La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación”. Buenos Aires, Manantial/FLACSO.

## Legislación

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Ley de Educación Sexual Integral N° 26.150

Resolución CFE N° 82/09 sobre la realización del programa nacional “una computadora para cada alumno y la Resolución CFE N° 114/10.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 88/09 aprobando el documento: “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria –Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional”.

Documento Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de mejora. Resolución CFE N° 86/09 - Borrador para la discusión - Octubre 2009- Consejo Federal de Educación.

Decreto N° 459/10 de creación del “programa conectar igualdad.com.ar”.

Ley 2724/ 10 Foro Educativo Provincial- Neuquén-.



# *O Papel da Gestão Educacional na Implementação de Políticas Públicas de Educação Especial no Brasil*

NORONHA DE MELLO, Marcia / UNESA-CAPES- IBC - [surdocegueira.mellomarcia@gmail.com](mailto:surdocegueira.mellomarcia@gmail.com)

DA SILVA BERNADO, Elisangela / UNIRIO - [efelisberto@yahoo.com.br](mailto:efelisberto@yahoo.com.br)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palavras-Chave: Gestão Escolar. Gestão Democrática e Participativa. Políticas Públicas. Educação Especial. Inclusão.*

## » *Resumo*

O objetivo geral da dissertação foi o de analisar a estrutura organizacional do Instituto Benjamin Constant, sob a ótica da gestão democrática e participativa, na implementação das políticas públicas na área da educação especial, identificando os caminhos percorridos pelo Instituto na implementação de tais políticas educacionais. Foram considerados objetivos específicos: analisar os documentos institucionais à luz da perspectiva democrática; analisar a gestão educacional do IBC em relação às suas políticas públicas de Educação Especial; analisar os discursos dos sujeitos em relação à gestão do IBC a partir dos eixos temáticos da pesquisa. Compreende uma revisão bibliográfica sobre o tema proposto, análise documental das principais legislações voltadas para a educação especial e inclusão, além do levantamento das múltiplas visões da gestão por meio da aplicação de questionários e entrevistas a 84 sujeitos, dentre eles: gestores, professores, alunos, funcionários, membros das associações de pais e professores do Instituto Benjamin Constant (IBC), instituição especializada e referencial na área da deficiência visual, e especialistas externos convidados a participar da pesquisa.. O estudo, de abordagem qualitativa, é um estudo de caso onde se privilegia o tema da inclusão e suas implicações para uma gestão democrática e participativa. A pesquisa teve como eixos temáticos: a Gestão Democrática e Participativa, a Educação Especial e Educação Inclusiva e as Políticas Públicas Educacionais. Os resultados obtidos apontaram em relação ao eixo um, que a gestão atual do IBC pode ser considerada democrática. Já para os gestores e especialistas, o que se destaca é a dificuldade de aplicação das políticas de educação inclusiva numa instituição especializada. O eixo dois concentrou o debate em torno da Meta 4 do PL 8.035/2010, com respostas divergentes por parte dos especialistas e gestores. O eixo três demonstrou que há ainda muita incerteza em relação ao processo de uma educação inclusiva total, apontando para a inclusão como um processo em amadurecimento, onde os resultados em algumas regiões são positivos, mas reconhecendo que,

apesar dos avanços, não conseguiram ainda retirar os entraves à inclusão. Sua relevância está voltada para a discussão do papel da gestão educacional em escolas especializadas e especiais na implementação de políticas públicas que venham a garantir o acesso e equidade a uma educação de qualidade.

## > *Introdução*

No campo das pesquisas voltadas para a História da Educação Especial no Brasil, temos como marcos iniciais indiscutíveis a fundação do Imperial Instituto dos Meninos Cegos (atual Instituto Benjamin Constant – IBC) em 1854 e do Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (atual Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES) em 1857, ambos no Rio de Janeiro, ainda no Período do Segundo Reinado, pelo então Imperador Pedro II (Mazzota, 2004). Tal fato representa a efetiva participação do Estado e, conseqüentemente, uma política pública a favor dos deficientes visuais e auditivos. Embora de acordo com Sigolo et al. (2010) tal medida possa ser considerada uma política pública de educação especial, caracterizava-se por apresentar uma visão segregacionista, onde o objetivo principal era o de preparar as pessoas com deficiência para o desenvolvimento de habilidades manuais, o que pode ser facilmente constatado pela grade das disciplinas ofertadas nos dois Institutos e ainda pelo grande número de oficinas que eram oferecidas como forma de encaminhamento profissional e inserção no mercado de trabalho. (Sigolo et al, 2010; Rocha, 2008; Almeida et al, 2004).

Atualmente é o paradigma da educação inclusiva como estratégia de busca de soluções para a diminuição de desigualdades sociais, educacionais e laborais, que vem conduzindo os debates em nosso país, obrigando os governos a repensarem suas políticas, tanto na área da educação em geral, quanto na área da educação especial, em particular. Com isso, educação para todos, educação inclusiva, escola pública de qualidade, passaram a fazer parte dos anseios da sociedade brasileira, cada vez mais consciente da necessidade de uma maior equidade, não somente de acesso, mas de demanda de qualidade na escola. Essa consciência também se aplica à gestão, uma vez que o conceito de participação neste campo se amplia, envolvendo todos os atores da escola, compreendidos, na presente pesquisa, como gestores, professores, profissionais, alunos, pais, comunidade do Instituto Benjamin Constant.

No que diz respeito à questão paradigmática destacamos o artigo de Aranha (2001), sob o título de Reflexão sobre Valores que permeiam o Decreto n. 3.398/99, onde a autora destaca três paradigmas que nortearam os conceitos a respeito da pessoa com deficiência ao longo da história brasileira. São eles:

Paradigma da Institucionalização: vigorou de meados do século XIX até fins dos anos 60. Sua característica principal é o assistencialismo. Correspondeu ao surgimento e manutenção de instituições residenciais segregadas, internatos, instituições especializadas. Seu objetivo era a retirada das pessoas com deficiência de suas comunidades de origem e sua institucionalização.

Paradigma de Serviços: décadas de 70 e 80, com base no conceito de integração, cujo princípio era a busca pela “normalização”. O objetivo principal deste período era o de que os deficientes se assemelhassem à maioria. É quando vão surgir e proliferar os centros de reabilitação, clínicas e demais serviços voltados para essa população.

Paradigma de Suportes: a partir da década de 90, fundamentado no princípio de respeito à diversidade e direito à inclusão social.

A educação como direito de todos no Brasil é assegurada pela Constituição Federal de 1988, que privilegia em seu texto não apenas a igualdade de condições de acesso e permanência na escola mas também determina que a gestão se faça de forma democrática, destacando a responsabilidade do Estado em ofertar um atendimento educacional especializado **preferencialmente** (grifo nosso) na rede regular de ensino (Brasil, 1988). Outros documentos que repercutem diretamente não somente nas políticas públicas, mas que permeiam toda a história da educação especial e direitos das pessoas com deficiências e destacados em nossa pesquisa são: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (**Lei** nº 9.394/96), que define em seu artigo 58, a educação especial como uma modalidade de educação escolar a ser oferecida preferencialmente na rede regular de ensino para pessoas com deficiência; o Plano de Desenvolvimento da Educação (**PDE**), com vigência prevista de 2007 a 2020, que estabelece o comprometimento do governo no sentido de fortalecer a inclusão educacional e a oferta do atendimento educacional especializado complementar à escolarização. De acordo com esses documentos, os dados dos indicadores da educação especial passam a ser coletados pelo Censo Escolar MEC/INEP, por meio do levantamento das taxas de matrículas de alunos especiais em escolas comuns. A partir daí é avaliada a trajetória da política de inclusão no que se refere às escolas regulares, com o consequente esvaziamento das escolas especializadas. O PDE estabelece também diretrizes para a gestão das escolas especiais; outro documento importante e mais direcionado ao nosso trabalho, é o que apresenta a **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**, elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial n. 555, de 5 de junho de 2007 (prorrogada pela Portaria n.948, de 9 de outubro de 2007); e, finalmente, o Plano Nacional de Educação (Lei 13005/14).

O surgimento e obrigatoriedade de cumprimento desta legislação vai alterar a visão a respeito da Educação Especial no Brasil. Sempre compreendida como uma modalidade de atendimento que substituíra o ensino comum, esta vai passar por uma mudança de paradigma, onde em breve não caberá mais o termo especial, pois teremos apenas, como parâmetro, a educação inclusiva.

Incluimos ainda a análise comparativa do regimento interno em vigor e o regimento proposto ao MEC, não aprovado, mas que trazia várias mudanças direcionadas à expansão do referido Instituto. De sua fundação até os dias de hoje, o Instituto Benjamin Constant – IBC teve dez regimentos que refletiram os vários momentos históricos do Brasil, inclusive a passagem de monarquia para república, passando pelos períodos ditatoriais.(os documentos referentes ao período imperial se encontram disponíveis no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro)

<b>1854</b>	D. Pedro II assina o Decreto nº1428 que cria o Imperial Instituto dos Meninos Cegos e aprova o 1º Regimento Provisório. Ainda neste mesmo ano o Ministro Luiz Pedreira do Couto Ferraz baixa o Aviso nº 242, estabelecendo o Regimento Interno dos Meninos Cegos, com 106 artigos, complementando o anterior.
<b>1890</b>	Novo regulamento, com 272 artigos, estabelecendo uma nova organização e novas finalidades.

<b>1911</b>	Novo Regulamento com 209 artigos.
<b>1942</b>	Decreto n° 14.165 altera o Regimento criando a Seção de Medicina e Prevenção da Cegueira, dentro do contexto da Reforma Capanema. Em 1943 do Decreto-lei 6.066 estabelece a data de 01 de janeiro de 1944 para que as alterações entrem em vigor.
<b>1953</b>	Novo regimento com 37 artigos é aprovado pelo Decreto n° 34.700 em que são mantidas as finalidades e alterada apenas a estrutura organizacional.
<b>1982</b>	Portaria/CENESP n° 9 aprova novo regimento com 32 artigos.
<b>1987</b>	Portaria Ministerial n° 447 . Novo regimento com 30 artigos.
<b>1994</b>	Portaria /MEC n° 398. Novo regimento agora com 36 artigos.
<b>1996</b>	Portaria Ministerial n° 942 faz alterações na Portaria de 1994, e estabelece que o Instituto é um Centro de Referência Nacional na Área da Visão.
<b>1998</b>	Regimento vigente à época do sesquicentenário é aprovado pela Portaria Ministerial n° 325 de 17 de abril de 1998 e ainda em vigor.

<sup>1</sup>Quadro 1 – Cronologia dos Regimentos Internos do Instituto Benjamin Constant – IBC

Fonte: Livro comemorativo do Sesquicentenário do Instituto Benjamin Constant (2004, p.75-153)

Diante deste pano de fundo, a pesquisa, inserida no campo das políticas públicas, tem como eixos temáticos a inclusão, a educação especial e a gestão educacional de escolas especializadas sob o enfoque democrático e participativo. Foi estabelecido, como objetivo geral, analisar a estrutura organizacional do Instituto Benjamin Constant (IBC) sob a ótica da gestão democrática e participativa, na implementação das políticas públicas na área da educação especial, identificando os caminhos percorridos pelo Instituto na implementação de tais políticas educacionais.

Como desdobramento do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar os documentos institucionais à luz da perspectiva democrática; analisar a gestão educacional do IBC, a partir da década de 90, em relação às políticas públicas de Educação Especial; analisar os discursos dos sujeitos em relação à gestão do IBC tomando como base os eixos temáticos da pesquisa a saber: gestão democrática e participativa; inclusão e educação especial; políticas públicas educacionais.

## > *Método*

---

<sup>1</sup> Reabilitandos: termo empregado no Instituto Benjamin Constant para denominar as pessoas cegas e de baixa visão, adultas, que participam do Programa de Reabilitação do Departamento de Pesquisa Médicas e Reabilitação. Não é permitido o uso do termo paciente, pois o entendimento do serviço, por parte do IBC, é que se trata de uma reabilitação educacional, e não uma intervenção terapêutica.

O nosso estudo, de abordagem qualitativa, compreendeu várias etapas, todas privilegiando o tema da inclusão e suas implicações para uma gestão democrática. O levantamento bibliográfico e documental teve como palavras-chaves de busca: inclusão, educação especial, escolas especializadas, gestão escolar, gestão democrática e participativa. Na elaboração dos instrumentos da pesquisa foram montados dois questionários, um voltado para os profissionais (professores, técnicos administrativos, terceirizados) e outro para a clientela das instituições (alunos, reabilitandos, pais de alunos e responsáveis e/ou acompanhantes). Os questionários tinham como foco principal o levantamento de dados que permitissem a verificação das principais características da forma como a gestão atual do Instituto Benjamin Constant está sendo compreendida pelos seus usuários e se a mesma vem se desenvolvendo em consonância com as determinações constitucionais que preconizam uma gestão democrática e participativa. Também foram criados dois roteiros de entrevistas estruturadas: uma para os professores e profissionais e outra para os gestores. Posteriormente foi construído um terceiro roteiro de entrevista, desta vez com foco na experiência de especialistas externos na área da inclusão. O campo incluiu ainda algumas entrevistas não estruturadas, principalmente com mães de alunos.

Foram considerados sujeitos desta pesquisa: os gestores (aqui entendidos da forma tradicional, ou seja, diretores de departamentos, supervisores, coordenadores); o corpo administrativo (técnicos administrativos); e ainda professores e profissionais da saúde, associação de pais, servidores, docentes, discentes, com o objetivo de verificarmos sua real participação na gestão da instituição aqui analisada. No total, aceitaram participar da pesquisa 84 sujeitos do IBC, e 4 especialistas externos, atuantes e ativistas na área da inclusão. (Figura 1).

A pesquisa aqui apresentada é um estudo de caso. Buscou-se abordar um leque de pessoas, faixas de idade, funções, pessoas e funcionários com deficiência, buscando o maior número de sujeitos possível. (Figuras 2 e 3).

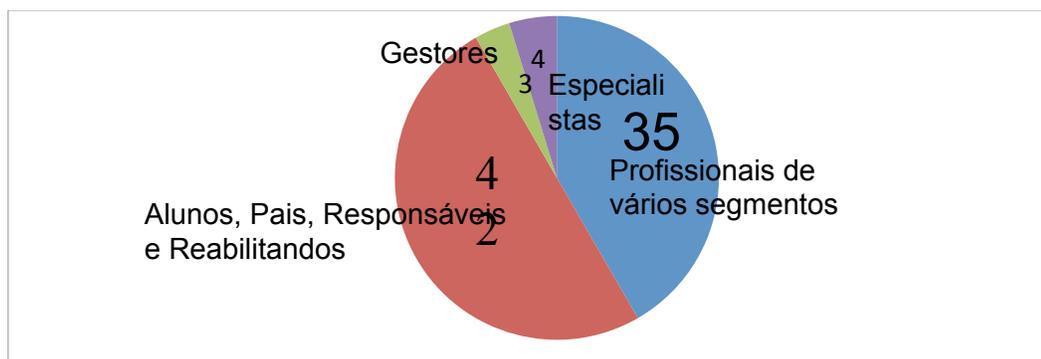


Figura 1: Os sujeitos da pesquisa

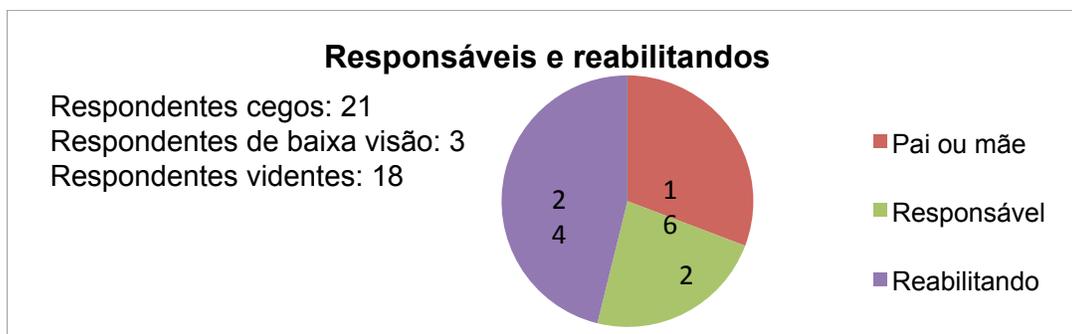


Figura 2: Quantitativo de sujeitos entrevistados no IBC

Figura 3: Quantitativo de sujeitos entrevistados no IBC por Cargo ou Função

## > *Resultados*

Eixo 1 – Gestão democrática e participativa: Pelos dados levantados em nossa pesquisa, a aplicação do questionário a professores e profissionais apontou um número significativo de opções que a consideram democrática e participativa. No entanto, pelas anotações do campo, foi observado que a maioria classifica a gestão a partir de sua relação com os seus superiores imediatos. Poucos demonstraram ter uma visão da gestão da instituição como um todo.

Nos questionários aplicados aos profissionais na questão corresponde à gestão, encontramos 10 opções para gestão autocrática; 8 consideraram a gestão democrática; 7 disseram ser uma gestão participativa e 7 optaram por gestão democrática e participativa. Três optaram por “nenhuma das opções” e declararam que faltavam opções negativas no questionário. Para o grupo dos responsáveis e reabilitandos respondentes os resultados foram: 17 opções por gestão autocrática, 6 para gestão democrática, 4 para gestão participativa, 7 para gestão democrática e participativa e 15 responderam “nenhuma das opções”. Em termos percentuais, os dados demonstram que no total 35.5% consideram a gestão como autocrática. No entanto, se somarmos os percentuais das opções democrática, participativa e democrática e participativa, chegaremos ao resultado de 51.2% dos respondentes que consideram a gestão de forma positiva. (Figura 4).

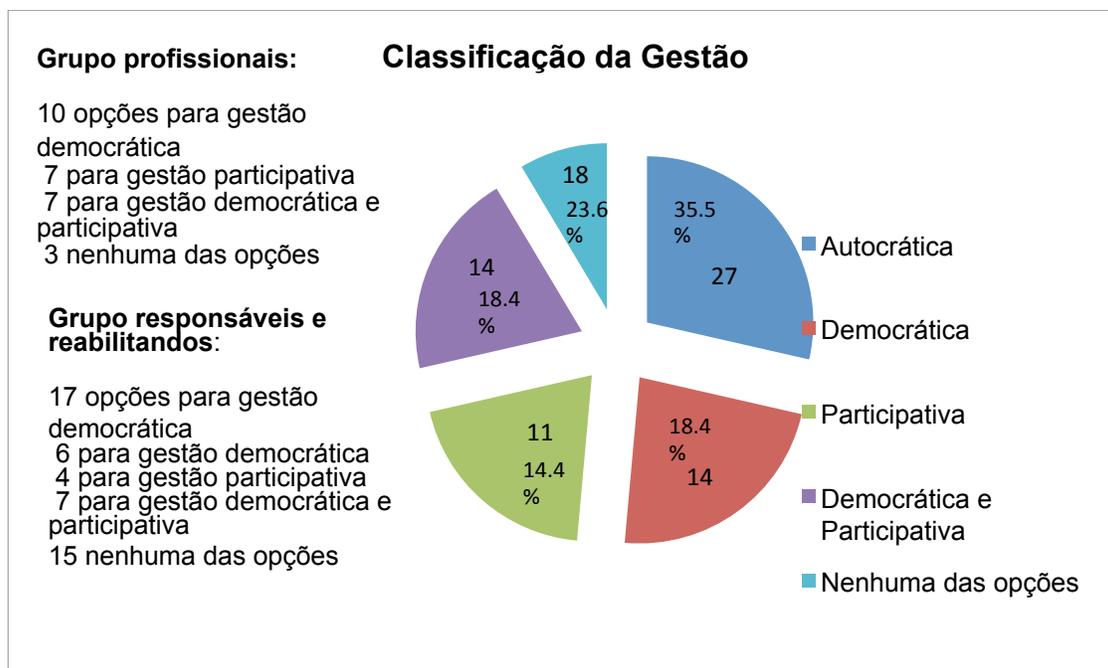


Figura 4: A gestão do IBC, segundo profissionais, responsáveis e reabilitandos do IBC

Eixo 2 – Educação Especial e Educação Inclusiva: os instrumentos utilizados neste eixo foram entrevistas aplicadas a gestores e especialistas, concentrando o debate em torno da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (Lei 13005/14)<sup>2</sup> que inicialmente previa a matrícula de alunos com deficiência na rede regular de ensino, retirando-se do seu texto a palavra preferencialmente, fato este que colocava em xeque o papel das instituições especializadas que passaram a ser vistas como exclusivas e excludentes. Destacamos para ilustrar algumas das falas dos entrevistados.

Visão das especialistas externas:

O poder público deve assegurar às pessoas com deficiência o acesso a um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, compreendendo que a deficiência é um conceito em evolução, que resulta da interação entre as pessoas com limitação física, intelectual ou sensorial e as barreiras ambientais e atitudinais que impedem a sua plena e efetiva participação na sociedade. (Especialista 4)

[...] Vejo a necessidade de apoio, formação, modificação de muitos cargos e atitudes para que realmente possamos alcançar uma Inclusão de Verdade, uma Escola para Todos. (Especialista 1)

( a meta 4 do PNE ) [...] traz confusão ao não pensar nas especificidades, coloca todas as deficiências numa condição só. (Especialista 2)

---

2 À época da pesquisa o Plano Nacional de Educação com vigência prevista para o período 2010-2020 era um projeto de lei. A aprovação de sua redação final e a sua promulgação como Lei 13005/14 se deu em 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos a partir de sua publicação.

[...] a família dever ter o direito de escolher para seu filho a escola regular ou uma instituição especializada que ofereça uma proposta pedagógica (Especialista 3)

#### Visão dos gestores:

Acredito que a escola especializada deve fomentar o sistema inclusivo, produzindo técnicas, construindo materiais didáticos, que aplicados em seus alunos, possam ser distribuídos para a rede inclusiva. A escola especializada seria um local de experimentação, produção de conhecimento e capacitação docente. (Gestor 2)

As escolas especializadas têm papel fundamental no processo de inclusão das pessoas com deficiência. Nela concentram-se profissionais capacitados nas diversas áreas específicas, proporcionando aos alunos, em especial aos de educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, a um só tempo, atendimento mais adequado às suas necessidades educacionais, como por exemplo, o emprego de metodologias específicas de ensino e a utilização de materiais especializados ou adaptados, desenvolvidos e produzidos na e pela instituição. ( Gestor 1)

#### Visão dos professores:

Percebo que o governo quer incluir de qualquer jeito todas as pessoas com necessidades educacionais especiais. Portanto cria leis que visa beneficiar as escolas que recebem tais alunos, distribui material pedagógico, faz propaganda na mídia mas, na realidade, falta preparar os docentes, desde a graduação, para receberem os alunos incluídos.(Professor 2)

Atualmente não vejo as escolas regulares como capazes de promover a inclusão (levando ao pé da letra o seu significado. [...] Porém não adianta só as escolas atuarem nesse processo, pois para chegar à escola ele necessita [...] uma série de infraestruturas que atenda todos os aspectos sociais de um cidadão. Assim percebo as políticas de inclusão num âmbito um tanto fora do contexto de nossa realidade. (Professor 3)

Eixo 3 – As Políticas Públicas Educacionais: foram consideradas as respostas dos gestores e especialistas participantes da pesquisa.

Penso que as políticas muitas vezes não trabalham com todas as realidades educacionais; o que causa uma série de conflitos e até prejuízos aos estudantes com necessidades especiais. Em outros momentos vejo a política pública sem efeito, não conseguindo tirar os entraves e barreiras à inclusão. A exemplo da Meta 4 do PNE. (Especialista 1)

As políticas de inclusão são importantíssimas, e nos últimos anos, temos tido avanços no Brasil em relação a isso. [...] Os avanços, porém, são mais legislativos do que práticos. (Professor 1)

[...] tenho dificuldades de responder a essa questão, pois em tempos de inclusão, ainda não consigo definir com clareza o que seriam políticas públicas de educação especial. (Especialista 2)

Vejo as Políticas Públicas de Inclusão em processo de amadurecimento e de ainda muitas divergências quanto ao assunto incluir. (Gestor 3)

A política de inclusão vem se consolidando nas últimas décadas. Porém o que se observa na troca de experiências com professores de diversas regiões do país e também na leitura dos resultados de

pesquisas é que estamos longe de promover uma educação de qualidade para o público alvo da educação especial. (Gestor 1)

## › *Considerações Finais*

No que diz respeito à forma como o Instituto Benjamin Constant se adaptou às políticas públicas de inclusão a partir da década de 90, foi escolhido o ano de 1990 em função de ser esse o ano da criação de documentos e legislações importantes, como a Declaração Mundial de Educação para Todos e, também, o ano no Brasil, da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.869/90 que determina, em seu art. 55, a obrigatoriedade dos pais em matricularem seus filhos na rede regular de ensino, trazendo reflexos para a nossa instituição

O segundo objetivo, traçado em nosso estudo, era o de analisar a gestão educacional do IBC em relação às suas políticas públicas de Educação Especial, no sentido de averiguar como responderam às políticas de inclusão determinadas pelo MEC. Verificamos que o IBC, em seu Departamento de Ensino, ministra apenas o Ensino Fundamental. Há um grande clamor por parte dos pais de alunos da Escola para que seja ampliada a oferta de ensino, incluindo o ensino médio, abrangendo assim o universo da Educação Básica, uma vez que já conta com a Educação Infantil. O IBC tem registrado em seus anais o ano de 1991 quando teria sido realizado o primeiro curso de Pós-Graduação, para Especialização de Professores, em convênio com a UNIRIO. Mas o registro não assinala se houve continuidade. O que se sabe é que os cursos de longa duração que eram ofertados no segundo semestre de cada ano, passaram a ser de qualificação, perdendo o caráter de especialização. Diante desses e outros dados, além de trabalhar e compartilhar o clima institucional, percebemos que o Instituto Benjamin Constant vem tentando se ajustar às demandas de uma educação inclusiva, mas a maior parte de suas ações são direcionadas para a capacitação de professores externos e produção de material, o que vai atender a uma das atribuições que lhe são cobradas pelo MEC. A bem da verdade, há um forte investimento no atletismo, tendo no quadro dos atletas do IBC campeões olímpicos. Mas essas são iniciativas que não arregimentam a instituição como um todo. Acontecem, em sua maioria, como eventos isolados, com pouca adesão dos profissionais da casa, o que contribui para a falta de mobilização e senso de identidade da comunidade cega em forte contraste com outros grupos e associações de pessoas com deficiência.

O terceiro objetivo, analisar os discursos dos sujeitos em relação à gestão do IBC a partir dos eixos temáticos da pesquisa. O que ouvimos pelos corredores do IBC é que é a Reabilitação, e não a escola, que responde pelo maior número de matrículas na instituição, o que reforça a argumentação do Ministério de Educação e Cultura (MEC), no sentido de que as inclinações do IBC são mais voltadas para a área da saúde, e não para a Educação. Essa disputa, exacerbada pela discussão da Meta 4 do Projeto de Lei 8.035/2010, vem mobilizando a Divisão de Reabilitação no sentido de promover mais ações educacionais do que terapêuticas.

A partir da análise realizada verificamos que o Instituto Benjamin Constant – IBC, apesar dos esforços que vem empreendendo no sentido de se modernizar, tem pouca articulação entre os departamentos e suas divisões, o que dificulta a execução de ações que envolvam toda a Instituição.

## > Referências

- Almeida, MG, (2004) *Inclusão e Cidadania: uma conquista, um direito* in Instituto Benjamin Constant 150 Anos. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Monitor Mercantil
- Ball, SJ, Mainardes, J (2011) (Orgs). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Bittar, M, Oliveira, JF (2004) (Org.) *Gestão e Políticas de Educação*. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011*. 21 ed..Bauru: SP: EDIPRO, 2012 (Série Legislação)
- Brasil.(1996) Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: e legislação complementar*. Bauru:SP:EDIPRO, 2010 (Série Legislação)
- Brasil. (1998) *Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília: MEC/SEF/SEESP, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>> Acessado em 07 fev. 2014
- Brasil. (2007) *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. MEC. Brasília, 2007. Acessado em 7, fevereiro, 2014, em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro>
- Brasil.(1999) *Decreto n. 3.398/99*. Acessado em 14, maio, 2014 em [www.pgt.mpt.gov.br/publicacoes/pub04.html](http://www.pgt.mpt.gov.br/publicacoes/pub04.html)
- Calógeras, J. P.(1966) *A Formação Histórica do Brasil*. 6 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Campos, M, Silva, NMA.(2009) *A Gestão Escolar e sua Competências: um estudo da construção social do conceito de gestão*. In: Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, 9, Rio Grande do Sul,. *Anais eletrônicos...* Rio Grande do Sul: PUCPR, 2009. Acessado em 14, abril, 2012, em [http://www.pucpr.br/eventos/educere2009/anais/pdf/2736\\_1234.pdf](http://www.pucpr.br/eventos/educere2009/anais/pdf/2736_1234.pdf).
- Dourado, L.F. (2007) Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. *Rev Educ.Soc.* Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.921-946, out 2007. Acessado em 7, fevereiro, 2014, em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>
- Mazzota, MJS. (2004) *Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas*. 5.ed. São Paulo: Cortez.
- Kassar, M.C.M.(2011) Percursos da Constituição de uma Política Brasileira de Educação Especial Inclusiva. *Revista Brasileira de Educação Especial*, v.17, Edição Especial, Marília: ABPEE, p.41-58
- Koshiba, L , PEREIRA, DMF. (1993) *História do Brasil*. 6 ed. São Paulo: Atual.
- Lima, SR, Mendes, EG.(2009) *Políticas Nacionais para a Educação de Pessoas com Deficiência*. Anais do V Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente. Uberlândia – MG, 06 a 08 de dez de 2009. Acessado em 8, fevereiro, 2014 em <http://ww.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/BC22.pdf>
- Lück, H. (2000) Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *Em aberto*, Brasília, v.17 n.72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- Lück, H.(2010) *Gestão educacional: uma questão paradigmática*.( 7. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. Série Cadernos de Gestão.
- Oliveira, R. (2012) *Gestão Pública: democracia e eficiência: uma visão prática e política*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Paro, VH.(2003) *Gestão Democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Editora Ática.
- Russo, M. H. (2004) *Escola e Paradigmas de Gestão*. *Eccos Rev Cient.*, São Paulo, v.6. n.1, p.25-42.

- Santos, ALF. (2006) *Gestão Democrática da Escola: bases epistemológicas, políticas pedagógicas* 29ª Reunião da Anped. Acessado em 7, fevereiro, 2014 em <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalhos/GT05-2114--int.pdf>
- Shiroma, EO, Moraes, MCM, Evangelista, O (2001) *Política Educacional: os arautos da reforma e a consolidação do consenso: anos 1990*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, p.45-72
- Sigolo, ARL, Guerreiro, EMBR, Cruz, RAS (2010) Políticas Educacionais para a Educação Especial no Brasil: uma breve contextualização histórica. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.5, n.2, p. 173-194, jul.-dez. 2010. Acessado em 28, agosto, 2014 em <file:///C:/Users/M%C3%A1rcia/Music/982-5449-2-PB.pdf>

# *La obligatoriedad de la evaluación de los docentes en México y Ecuador: ¿Decisiones Autónomas o condicionantes externos?*

OLIVERA, Marina/ UNLU-CIN - marioli\_66@hotmail.com

---

Eje: Políticas Educativas

Tipo de trabajo: Ponencia

---

» *Palabras claves: desempeño docente, evaluación, diferenciación salarial.*

## » **Resumen:**

La investigación tiene como objeto realizar un análisis comparativo sobre las políticas de evaluación del desempeño de los docentes de Educación Secundaria diseñadas y aplicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), México y Ecuador. La selección de dichos países radica en la importancia de las reformas que se han implementado recientemente, las cuales modifican significativamente las políticas de evaluación de los docentes<sup>1</sup>. La investigación se llevará a cabo desde una perspectiva de educación comparada entre los países, estudiando y analizando -a partir de la historia- el proceso que gestó estas realidades; realidades que pueden tener semejanzas y diferencias. Frente a ello nos preguntamos: ¿Qué concepciones de evaluación y de calidad de la educación persiguen los países que forman parte de nuestro objeto de estudio?, ¿Qué semejanzas o diferencias existen entre las políticas adoptadas respecto de la evaluación de los docentes a partir de las reformas?

El trabajo realizado hasta el momento se basa fundamentalmente en el análisis documental y de estadísticas educativas. En un primer momento, el énfasis se centró en el conocimiento del sistema educativo general de los distintos países, para luego abocarnos específicamente a las políticas de evaluación. En el caso de México trabajamos con las leyes sancionadas y con documentos elaborados por la Secretaría de Educación Pública (Principales cifras ciclo escolar 2011-2012; Qué evalúa el INEE, entre otros).

En el caso de Ecuador, analizamos las leyes implementadas y reformadas, y documentos elaborados por el Ministerio de Educación: Datos estadísticos obtenidos a partir del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2004-2007-2010-2013, Indicadores Educativos 2011-2012 perteneciente a la Dirección Nacional de Análisis e Información Educativa.

Hasta el momento hemos analizado la estructura del sistema educativo de Ecuador y México, e información estadística que nos permite comprender el estado actual de los sistemas

---

<sup>1</sup> En el caso de Ecuador la reforma se produjo en 2009. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2005 sancionó una nueva normativa y en 2010 creó un nuevo instrumento. En México, en 2013 se sancionaron tres leyes que tienen relación con la evaluación de los docentes.

educativos. Además, comenzamos a establecer similitudes entre ellos, como por ejemplo, la implementación de la evaluación de desempeño docente obligatoria, caracterizada por ser punitiva, es decir, posee un sistema de incentivos y castigos. También se asemejan en que en ambos países se crea un Instituto Nacional de Evaluación, autónomo, principal planificador de los instrumentos y evaluador de los docentes.

## › *Introducción*

En la presente ponencia se llevará a cabo un análisis de las reformas que se produjeron en México y en Ecuador respecto de la evaluación de desempeño docente. El tema fue seleccionado debido a que en las últimas décadas se están produciendo reformas educativas que conllevan a un cambio significativo en la evaluación docente.

Por ello, nos adentraremos en el análisis de las políticas educativas que caracterizan la evaluación de desempeño docente.

## › *Las “nuevas” reformas educativas de evaluación de desempeño docente:*

Resulta necesario destacar que las reformas no se producen en un vacío social sino que por el contrario se encuentran sumergidas en un contexto determinado que las caracterizan. Así, las políticas neoliberales que vienen cobrando impulso en estas últimas décadas, basadas en un Estado mínimo y un fuerte protagonismo del mercado, condicionan las políticas públicas. Es en este contexto que debemos preguntarnos ¿Qué papel ocupa la evaluación educativa? (Afonso, 1999).

Así podemos afirmar que la evaluación de desempeño docente ha ido adquiriendo un gran interés en las políticas educativas, lo que configuró una especie de Estado Evaluador (Tello y Pinto Almeida, 2014). Este Estado, presente pero neoliberal, muestra que muchos de los cambios producidos son parte de diferentes modos de privatización que implican diversas formas de relación con el sector público (Ball, 2007, en Tello, 2014). Por ello, es importante que analicemos cómo se dieron los procesos de reformas educativas en ambos países y qué características adquirieron.

### *Ecuador:*

A partir de la creación del Plan Decenal de Educación (2006-2015) se constituye la concreción de una agenda de políticas a mediano y largo plazo en el ámbito educativo. Con el objetivo de cumplir con la política número seis: “Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo” (Plan decenal de Educación, 2006-2015: 6), el Ministerio de Educación de Ecuador implementa el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (2008), amparado en los Artículos 66, 70 y 73 de la Constitución de Ecuador, entre otras leyes.

El nuevo Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas incluye cuatro componentes del sistema educativo: la gestión del Ministerio y sus dependencias, el desempeño de los docentes, el desempeño de los estudiantes, y el currículo nacional.

El Sistema de evaluación consideraba, en un principio, a la evaluación de manera voluntaria. Sin embargo, un nuevo cambio radical se aproximaba. En el año 2009, el Gobierno de Rafael Correa inicia, a partir del decreto N° 1740, la Evaluación Obligatoria a los Docentes del Magisterio Nacional en Ejercicio.

Esta política está constituida por un conjunto de directrices orientadas a la evaluación interna y externa del funcionamiento del sistema educativo, donde cada instancia evaluadora posee el 50% de puntaje. La evaluación interna atiende a la gestión institucional, el desempeño docente y la ejecución curricular. Posee cinco instrumentos que consideran la autoevaluación, la coevaluación, la evaluación por parte de los padres de familia, de los estudiantes y del directivo<sup>2</sup>. La evaluación externa se focaliza en los conocimientos específicos, los conocimientos pedagógicos y las habilidades didácticas de los docentes, y está a cargo de la Subsecretaría de Planificación. Ambas evaluaciones se realizarán al finalizar el ciclo lectivo en los dos regímenes del sistema educativo ecuatoriano: la Costa y la Sierra.

A partir del documento Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (2008), el Ministerio de Educación ecuatoriano explicita distintos niveles de calificación docente, de acuerdo a la calificación obtenida:

**Nivel Excelente:** Se otorga a los docentes que obtienen el 90% o más de la calificación total. Estos docentes, además, deben presentar un desempeño sobresaliente respecto de los estándares de evaluación del desempeño docente y realizar prácticas innovadoras. Cabe aclarar que en el documento no se encuentra definido a qué se refiere el Ministerio de Educación cuando habla de “prácticas innovadoras”.

**Nivel Muy Bueno:** Se otorga a los docentes que obtienen entre un 70% y un 89% de la calificación total. Este requisito debe complementarse con un desempeño que cumpla con casi todos los estándares<sup>3</sup> del componente de evaluación del desempeño docente y obtener muy buenas calificaciones en las pruebas de conocimientos (SER, 2008: 85).

**Nivel Bueno:** Los docentes que se encuentren en este nivel son quienes obtienen entre un 60% y un 69% de la calificación total. También deben presentar un desempeño adecuado en función del contexto, cumpliendo un mínimo deseable de acuerdo a los estándares del componente de evaluación del desempeño docente y obtener buenas calificaciones en las pruebas de conocimientos (SER, 2008: 86).

**Nivel Insatisfactorio:** Este último nivel de calificación corresponde a los docentes que obtienen menos de 12 puntos sobre 20 en las pruebas de conocimientos, y un porcentaje inferior al 60% de la calificación total. El Ministerio considera que los docentes que se encuentren en este

---

<sup>2</sup> En el documento del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (2008) se explicita que se observará, por lo menos, una clase por trimestre.

<sup>3</sup> El Ministerio de Educación ecuatoriano define a los estándares como criterios y niveles de cumplimiento, los cuales sirven para orientar y apoyar a los actores del sistema en su desempeño y para monitorear la calidad de actuación de los docentes a través de un sistema de evaluación adecuado y pertinente.

nivel no cumplen con el mínimo deseable de acuerdo a los estándares, ya que presentan claras debilidades que afectan significativamente su quehacer.

Ahora bien, es importante que señalemos dos cuestiones. La primera radica en que dependiendo de los resultados de las evaluaciones, los docentes recibirán “estímulos económicos”. Esto genera una diferenciación salarial sumamente significativa. De esta manera, los que hayan obtenido una calificación Excelente o Muy bueno están en condiciones de recibir el “estímulo económico”, volviéndose a evaluar después de cuatro años. Aquellos con calificación Bueno recibirán un acompañante ocasional<sup>4</sup> dentro del aula, debiendo ser evaluados nuevamente después de dos años. Por el contrario, los que obtuvieron Insatisfactorio deberán incorporarse a un programa denominado de capacitación o superación, para volver a ser evaluados al terminar el ciclo lectivo.

Este incentivo económico, también llamado pago por mérito, es otra de las estrategias implementadas por el gobierno, con el fin de incentivar la mejora vinculada al rendimiento. Sin embargo, lo que se está obviando es que esta forma de evaluación de lleva a un individualismo a ultranza que afecta la colaboración entre los docentes, debido a que cada cual se preocupará por su evaluación olvidando la importancia del trabajo y la colaboración entre pares.

La segunda cuestión se refiere a que los docentes deben rendir cuentas de su “nivel de conocimientos” basándose en los distintos estándares de evaluación que elaboró el Ministerio de Educación. Como bien afirma Bolívar (2008: 59) “factores variados y confluyentes han contribuido (...) a situar la evaluación de la práctica docente en la agenda de las reformas, dentro de la era de la responsabilidad por los resultados (“accountability”)”. La lógica de las políticas neoliberales junto a la presión externa se traduce en el Sistema de Rendición de Cuentas que creó Ecuador. Así, se desplaza la responsabilización hacia los docentes en forma exclusiva, poniendo énfasis en los resultados obtenidos sin importar el propio proceso de evaluación. Es decir, se le atribuye a los docentes la responsabilidad por el resultado, olvidando que los procesos de enseñanza y aprendizaje están acompañados indefectiblemente de factores políticos, sociales familiares, entre otros, que influyen y condicionan la evaluación. Ante esto Afonso (1999) afirma que la evaluación ha disparado como procesos de apoyo la rendición de cuentas en relación con los resultados académicos y educativos, pasando éstos a ser más importantes que los procesos de enseñanza. Consideramos que los datos obtenidos mediante las evaluaciones debieran ser parte de un proceso más global de mejora, ya que quedarse sólo con esos datos no contribuiría en absoluto a alcanzar el objetivo que se persigue: mejorar la calidad de la educación.

Coincidimos con Tello y Pinto de Almeida (2014) que en estas últimas décadas la evaluación educativa está responsabilizando no sólo a las escuelas, sino también a los docentes por los resultados y la calidad de la educación, y Ecuador es uno de estos casos.

En el año 2011, luego de dos debates iniciados en 2009, se sanciona la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que establece la estructura del sistema, los derechos y obligaciones de los docentes, los alumnos y la comunidad educativa, la creación del Instituto Nacional de

---

<sup>4</sup> Se denomina Acompañante Ocasional a los docentes designados en los Programas de Superación (capacitación y actualización), por tener un nivel de calificación Excelente. Aquellos que estén en el nivel Muy Bueno, serán maestros tutores y se encargarán de realizar asesoramiento y acompañamiento a los docentes que hayan obtenido resultados insatisfactorios.

Evaluación (INEVAL), entre otras cuestiones. Así, la sanción de esta nueva ley continuará delineando los aspectos centrales de la evaluación obligatoria.

Es importante detenernos en esta última cuestión. En el Artículo 67 se establece la creación del INEVAL, definido como entidad de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y técnica, para promover la calidad de la educación. La creación del Instituto es de suma importancia debido a que será el encargado de la evaluación integral del Sistema Nacional de Educación. Además la normativa explícita que para el cumplimiento de este fin, se regirá por sus propios estatutos y reglamentos, adquiriendo un alto grado de autonomía.

De esta manera, la evaluación obligatoria de los docentes queda bajo la responsabilidad del INEVAL, reafirmando nuevamente la erradicación de la evaluación docente voluntaria propuesta por el gobierno en el año 2008. Cabe aclarar que este proceso de reforma no se produjo pasivamente; por el contrario, se sancionó en un contexto caracterizado por serios y prolongados conflictos entre el presidente Rafael Correa y la Unión Nacional de Educadores (UNE).

Esta confrontación entre el gobierno y el Sindicato demuestra la inconformidad de los docentes ante la implementación de las reformas, las cuales fueron claramente pensadas y diseñadas sin su participación. Esta distancia entre quienes piensan las reformas y quienes las implementan, tiene graves riesgos debido a la escisión entre el pensamiento y la acción, entre la teoría y la práctica. Desde esta perspectiva, el buen profesional es aquel que es un buen ejecutor “fiel aplicador de lo que otros han pensado o han decidido” (Santos Guerra, 2007: 93). Para que esto no sucediera hubiera sido necesaria la participación real de los docentes a partir del diálogo sostenido en la elaboración de los sistemas de evaluación.

Rosa María Torres del Castillo analiza este enfrentamiento y aporta un dato fundamental al afirmar que el gobierno de Rafael Correa logró imponer la evaluación docente “posiblemente ignorando que la ‘evaluación del desempeño docente’ y el ‘pago por mérito’ son viejas banderas del Banco Mundial, parte de su receta para la reforma educativa en los ‘países en desarrollo’” (Torres del Castillo, 2009). Este proceso de reforma del sistema de evaluación docente, efectivamente, ha sido impuesto sin tener en cuenta las opiniones de los docentes, pero sí aceptando las orientaciones o recomendaciones para la educación de un organismo internacional. Esto demuestra la injerencia creciente de los organismos internacionales en la definición de las políticas públicas en América Latina (Vior y Oreja Cerruti, 2013).

### *México:*

De acuerdo con lo que venimos desarrollando está claro que México no se encuentra ajeno a este proceso de reformas. Por ello, debemos comenzar diciendo que en el 2013 se sancionaron tres leyes que conforman la denominada “reforma educativa”: la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Ley del Servicio Profesional Docente. Las tres contienen, en el cuerpo legal, cambios sustantivos que influyen en la evaluación de desempeño docente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La Evaluación docente se volvió obligatoria a partir de la reforma del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 26 de Febrero de 2013. En el mencionado artículo se explicita: (...) El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación

Con respecto a la Ley General de Educación debemos aclarar que la reforma de 2003 modifica varios de los artículos de la Ley de 1993. Uno de los objetivos de la reforma radica en la modificación de su artículo 29, que establece que la evaluación del Sistema Educativo Nacional estará a cargo del INEE. Esto constituye una pieza fundamental de la reforma educativa, ya que posibilita elevar el INEE a rango constitucional. Destaquemos que la Ley General de Educación originaria no contemplaba que organismos constitucionales formasen parte del Sistema Educativo Nacional.

El INEE, por su parte, se creó por decreto en el año 2002. Sin embargo, a partir de la sanción de su ley adquiere carácter de órgano constitucional. Es decir, ya no tendrá la obligación de adscribirse a los poderes tradicionales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), obteniendo la misma autonomía que la que tiene, por ejemplo, el Banco de México. Esta decisión política adquiere una importancia sustantiva en tanto que la autonomía otorgada al Instituto va más allá del Sistema Educativo Nacional (SEN) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), convirtiéndose en un órgano completamente autónomo, con absoluta capacidad de decisión, sin necesidad de debate y consulta con el SEN o la SEP.

Así surgen dos cuestiones importantes que debemos tener en cuenta en nuestro análisis. La primera radica en la definición establecida respecto del concepto de calidad. En la presente ley se denomina “Calidad de la Educación, a la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia” (Ley INEE, 2013: artículo 5). La mayoría de estas dimensiones son conceptos centrales característicos de las políticas de los organismos internacionales. Una vez más aparece en México, al igual que en Ecuador el concepto de calidad como uno de los objetivos a los que aspira el sistema educativo.

La segunda cuestión se refiere a la definición de evaluación. En el artículo 6 se explicita que evaluar consiste en la “acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido. Consideramos que al definir la evaluación sólo como un juicio de valor que responde a criterios preestablecidos, se está olvidando que la calidad de dicha evaluación está relacionada con las concepciones, las decisiones, y las acciones de los docentes, y con las características del contexto en el que están situados. Entendemos que en esta reforma subyace una concepción de evaluación en su acepción estrecha, en tanto persigue la calidad sólo a través de la “repercusión” del servicio (Angulo Rasco, 1994).

Por el contrario, si se adoptara una acepción amplia de la evaluación, se podría vislumbrar el proceso por el cual conocemos la calidad del servicio educativo. De esta manera, las características del contexto en el cual se evalúa, las decisiones que toman los docentes, la propuesta didáctica en la cual se inscribe la evaluación, entre otros componentes, formarían parte de la evaluación. En este sentido, evaluar implica “Formular un juicio debería ser entendido como un proceso social de construcción, articulado en el diálogo, la discusión y la reflexión, entre todos los que directa o indirectamente se encuentran implicados en y con la realidad evaluada”. (Angulo, Contreras y Santos: 1991, en Angulo Rasco, 1994: 296).

---

preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. (...) La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

Otra de las leyes clave de la reforma educativa mexicana es la Ley General del Servicio Profesional Docente que se sancionó en el mes de septiembre de 2013, marcando el comienzo de un nuevo proceso en esta reforma. En su contenido se explicitan los criterios, los términos y las condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente. Cabe aclarar que la sanción de esta ley generó, al igual que en Ecuador, diversas confrontaciones entre el gobierno y los gremios docentes. Una de las mayores disputas se centró en el establecimiento de la evaluación obligatoria del desempeño docente.

Esta normativa establece que una vez realizada la evaluación aquellos docentes que obtengan una calificación insuficiente se incorporarán a los programas de regularización correspondientes. Los docentes que formen parte de este programa, según lo establecido en el artículo 53, tendrán la oportunidad de sujetarse a una segunda evaluación dentro del año. Los que obtengan la misma calificación tendrán que reincorporarse a estos programas, para pasar por una tercera y última evaluación. Caducará el nombramiento para aquellos docentes que no alcancen un resultado suficiente en la tercera evaluación.

Como podemos ver las leyes sancionadas provocan un cambio significativo. A partir de su puesta en práctica, la evaluación de manera voluntaria queda en el pasado, convirtiéndose la obligatoriedad, junto a la posibilidad de pérdida del nombramiento, en las principales características adoptadas en la evaluación del desempeño docente.

### › *Semejanzas entre las nuevas reformas implementadas:*

En los últimos años se han producido una serie de modificaciones en las regulaciones laborales de los docentes. Aquí, los mecanismos de evaluación del desempeño son fundamentales en la gestión de la docencia, en donde la importancia por la calidad de los dispositivos ha crecido en estos últimos años. Los sistemas educativos de la OCDE y algunos países latinoamericanos han dado un fuerte impulso a la evaluación, con la consecuente implementación de nuevos mecanismos institucionales, la creación de organismos, el desarrollo de planes y la elaboración de indicadores (Vaillant, 2008).

De esta manera, las reformas educativas se producen como parte de un condicionante externo que interviene de la misma manera en cada país, sin tener en cuenta el contexto y las condiciones particulares de cada realidad. Por ello, no es llamativo que en ambos países se establezcan:

- La transformación, a través de la imposición, de la evaluación voluntaria en obligatoria, basada en un objetivo central: mejorar la calidad del sistema educativo.

- La creación de un ente externo al sistema educativo, con autonomía, para que sea el encargado de diseñar los instrumentos de evaluación y a su vez aplicarlos: El Instituto de evaluación.

- La evaluación concebida como punitiva para aquellos docentes que no se presenten o que desapruében más de dos veces. Es decir, se está poniendo en juego el puesto de trabajo de cada docente.

- La calificación basada en escalas ordinales que le asigna a cada docente una categoría: Insuficiente, Bueno, Muy Bueno. Estas escalas ordinales son específicas y se utilizan para medir

aspectos determinados, por lo cual no deberían utilizarse como escalas universales (Camilloni, 1998). Muchas veces se utilizan para evaluar cuestiones muy heterogéneas. En Ecuador, por ejemplo, se evalúan a todos los docentes a partir de distintas dimensiones: la relación con los estudiantes, las habilidades pedagógicas y didácticas, o la atención a estudiantes con necesidades individuales, las cuales se califican sólo mediante una escala de valoración, perdiendo de este modo la riqueza que tienen las escalas descriptivas.

### › *Algunas reflexiones finales:*

A partir de lo desarrollado y retomando el título de la presente ponencia podemos decir que estas políticas educativas son parte de condicionantes externos que influyen en su configuración. Como quedó evidenciado, los gobiernos aceptan las recomendaciones que imparten los organismos internacionales sin tener en cuenta la importancia de, por lo menos, un debate público previo que les permita conocer las opiniones, sugerencias o propuestas de los docentes.

De esta manera, podemos afirmar que las políticas que impulsaron ambos países “llevaron adelante reformas que pretendieron ajustar su realidad a un modelo externa y previamente definido” (Vior, Oreja, 2013:23), dejando de lado la historia de cada país, su contexto y el grado de desarrollo alcanzado por los sistemas educativos.

Este acatamiento de las “recomendaciones” internacionales demuestra qué lejos están los gobiernos de pensar, planificar y poner en práctica reformas que sean parte de verdaderas decisiones autónomas.

### › *Bibliografía:*

- Ángulo Rasco, F. (1994). “¿A qué llamamos evaluación?: Las distintas acepciones del término <evaluación> o por qué no todos los conceptos significan lo mismo?”. En F. Angulo y N. Blanco (Coord), *Teoría y desarrollo del currículum*. (pp. 283-296) Málaga: Aljibe.
- Afonso, A. J. (1999). *Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica*. Campinas: Scielo.
- Bolívar, A. (2008). “Evaluación de la Práctica Docente. Una revisión desde España”. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. Volumen 1, Número 2, 57-74. Recuperado de <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num2/art4.pdf>
- Camilloni, A. (1998). “La calidad de los programas de evaluación y de los instrumentos que los integran”. En Camilloni, A. y otras. *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Buenos Aires: Paidós.
- Filiberto, V. y Ugalde, C. (2010). “Órganos constitucionales autónomos”. *Revista del instituto de la judicatura federal*. Número 29, 253-264. Recuperado de <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>
- Santos Guerra, M. (2007). *La evaluación como aprendizaje. Una flecha en la diana*. Buenos Aires: Bonum.

- Tello, C. y Pinto de Almeida, M. (2014). "Educación, política y evaluación: los mandatos del estado evaluador". *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. Número 64, Volumen 2, 1-13.  
Recuperado de: <http://www.rieoei.org/deloslectores/5932Tello.pdf>
- Vaillant, D. (2008). "Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina". *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. Número 1, Volumen 2, 7-22.  
Recuperado de: <http://denisevaillant.com/PDFS/ARTICULOS/2008/RINACE2008.pdf>
- 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, João Márcio Mendes y Pronko, Marcela (orgs.). *Políticas do Banco Mundial para educação e saúde no Brasil (1982-2012)*. Fundação Oswaldo Cruz/CNPq, Brasil. En prensa.
- Torres del Castillo, M. R. (2009). No hay revolución educativa sin diálogo social. *Revista Vanguardia*. Ecuador. Recuperado de: <http://otra-educacion.blogspot.com/2010/10/no-hay-revolucion-educativa-sin.html>
- Torres del Castillo, M. R. (2011). *4 años de revolución educativa*. Recuperado de: <http://otraeducacion.blogspot.com.ar/2011/01/ecuador-4-anos-de-revolucion-educativa.html>
- Torres del Castillo, M. (2012). *Sociedad del conocimiento, políticas de evaluación y cambio educativo*. Conferencia de clausura del X Congreso de ADIDE-Federación, Zaragoza, España, 5-7 noviembre 2008.
- Torres del Castillo (2014). Conferencia: *Hacia una educación de calidad*. Buenos Aires, Argentina.

## **Normativa consultada:**

### México:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011).
- Ley General de Educación (2013).
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013).
- Ley del Servicio Profesional Docente (2013).

### Ecuador:

- Constitución de Ecuador (2008).
- Decreto Nº 1740 (2009).
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011).
- Plan Decenal de educación (2006-2015).
- Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (2008).

# *La revista científica en las universidades privadas de Argentina*

QUATRINI, Pablo / UFLO - [quatrini.pablo@gmail.com](mailto:quatrini.pablo@gmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras clave: Educación superior. Revistas científicas. Universidades privadas. Estado evaluador.*

## » *Resumen*

La evaluación de la calidad en la educación superior universitaria comienza a cobrar mayor relevancia en los temas de las agendas de las reformas educativas a escala mundial desde mediados de la década del '80. A partir de allí, se diseñan políticas educativas, curriculares y de evaluación y, junto a ello, se crean organismos y entidades especializadas para las funciones de evaluación.

En la Argentina, la Ley de Educación Superior (24.521) se constituye en marco regulatorio que se propone intervenir en la evaluación y el aseguramiento de la calidad como nuevo eje de la política universitaria (CONEAU, 2012).

En este contexto de reformas en las políticas sociales y educativas comienza a cobrar fuerza la función evaluadora del Estado y, junto con ello, la rendición de cuentas (o accountability). Con este término se hace referencia al deber de informar sobre las políticas y actuaciones educativas a fin de justificar los actos y de someterse a controles para verificar la consistencia de la información declarada.

Para llevar a cabo este proceso, en un primer paso, se definen criterios de calidad, también se nombran comités académicos de evaluadores que emiten juicios de valor sobre las instituciones y por otro lado se establecen niveles de calidad adquiridos. Por ende, esta evaluación se realiza sobre distintos procesos y ejes: institucionales, curriculares, de enseñanza, de investigación, de extensión. Entre los criterios de calidad, para los fines de este trabajo, hacemos énfasis en aquellos referentes a la difusión científica a partir de la producción de resultados de investigación.

En este eje de producción científica, cobran un lugar relevante las revistas científicas como centro de la divulgación y validación de proceso y resultados de investigación. La publicación de resultados de investigación en estos espacios garantiza la aceptación del conocimiento construido por parte de la comunidad de pares.

En este marco, nos preguntamos cómo son y cuál es el desarrollo que han tenido las revistas de investigación creadas por la necesidad generada por un entorno externo a la universidad. Y específicamente, nos interrogamos por las revistas científicas de las universidades privadas, instituciones que han proliferado de la mano de estos cambios en el rol del Estado y que tienen una impronta creciente en el plano académico local.

En esta ponencia presentamos avances de análisis alcanzados en el desarrollo de un proyecto de investigación titulado “Calidad institucional y difusión: la revista científica en la Universidad privada argentina”. Sus principales interrogantes giran en torno de la pregunta acerca de cómo son y cuál es el desarrollo que han tenido las revistas de investigación de estas instituciones. Se trata de un estudio exploratorio realizado con el objetivo analizar y describir el estado de situación actual difusión de la investigación en revistas científicas publicadas por las Universidades Privadas de Argentina.

Para cumplir el objetivo de la investigación, se ha avanzado en reunir y sistematizar la totalidad de las publicaciones científicas, impresas y digitales publicadas por las universidades privadas y declaradas en los catálogos editoriales, sitios web y en bases de datos. Los resultados obtenidos se han clasificado de acuerdo a la tipología de revista, su pertenencia disciplinar y su indexación.

Algunos de los principales resultados expresan que la mayoría de las ediciones fueron realizadas a partir del año 2001. Sólo unas pocas instituciones de mayor antigüedad, como la Universidad Católica de Buenos Aires o la Universidad del Salvador, o por estar vinculadas al área de tecnologías o de la salud, cuentan con publicaciones anteriores. Otro aspecto a destacar es que todas las publicaciones recabadas se encuentran en español, con algunos casos de artículos en portugués y en la mayoría de los casos resúmenes en inglés. La publicación de los artículos se realiza en plataformas digitales, con distintos niveles de accesibilidad.

Resultados preliminares permitirían expresar que hay una correlación entre la emergencia de las revistas científicas en las universidades argentinas de gestión privada y la conformación del Estado evaluador. Por el otro, las revistas científicas parecen no tener el objetivo de consolidarse en un dispositivo para dinamizar y mostrar la actividad científica de la propia universidad sino más bien como un dispositivo de visibilidad como agente de producción de conocimientos. No sólo por el recurso al sistema tradicional del papel y sus implicancias simbólicas, sino también porque la publicación de autores propios en revistas patrocinadas por la misma institución impide la inclusión de las mismas en bases de datos e índices internacionales, que constituyen un ámbito de visibilidad de la institución a nivel internacional.

## › *Introducción*

En esta ponencia presentamos el marco teórico y avances de resultados de una investigación sobre las revistas científicas en las universidades privadas. Se trata de un estudio exploratorio realizado con el objetivo describir el estado de situación actual de difusión de la investigación en revistas científicas publicadas por las universidades privadas de Argentina que han proliferado de la mano de estos cambios en el rol del Estado y que tienen un protagonismo creciente en el plano académico de la región.

Para el desarrollo del trabajo presentamos en primer lugar, un marco general que sitúa a la investigación en nuestro país desde un breve recorrido histórico ya que si bien nos enfocamos en la educación superior universitaria privada, consideramos que es inescindible de lo que aconteció en el ámbito de la investigación y de la publicación en la educación superior pública a lo largo de casi siete décadas. Luego, caracterizamos a las revistas científicas como forma de manifestación de esas

prácticas de investigación. Seguidamente nos referimos a la metodología y empleado junto con algunas de las principales conclusiones de este estudio.

### › *La investigación y la universidad. Desde la reforma universitaria al peronismo.*

En el contexto de la reforma universitaria de 1918, uno de los temas de discusión fue el lugar que la ciencia debía ocupar en la universidad (Graciano, 2008). Se consideró que la reforma de la política universitaria se debía dar, también, a través de las ciencias. Según los protagonistas de la reforma de 1918, la universidad tenía un carácter utilitarista. Los reformistas aglutinaban proyectos para que la universidad haga hincapié en la investigación científica como ámbito de formación profesional y que el docente sea enseñante y a vez investigador que diera a conocer, a partir de publicaciones, trabajos realizados al interior de la cátedra, participaciones en eventos académicos, ente otros.

Luego de la reforma, se crearon institutos universitarios de investigaciones como el Museo y Observatorio Astronómico en La Plata o el Instituto de Investigaciones Geográficas e Históricas, que incentivaron fuertemente la investigación. El médico Bernardo Houssey en 1919, asumió la dirección del Instituto de Fisiología de la facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, dándole a la investigación un rol predominante para esa época, que sería revalorizado muchas décadas después. En esa ciudad, además, se creó el instituto de investigaciones Histórica de la Facultad de Filosofía y Letras. Asimismo, en la década del 30 se crearon los centros de estudios de Medicina Veterinaria, de Derecho Internacional Público y Estudios Filosóficos.

Esta creación de instituciones dedicadas a la investigación, trajo consigo el comienzo de publicaciones académicas que enriquecieron las asignaturas de las diferentes carreras universitarias. Aquí, comenzó la creación de revistas especializadas en el mundo académico. Paralelamente, en esos años, se dio un crecimiento del mercado editorial.

Luego de la Reforma universitaria empezó a tejerse una relación, inicialmente casi imperceptible, entre la investigación científica y la publicación de trabajos.

Hasta mediados de 1950, las universidades públicas argentinas se organizaron de acuerdo con la idea de misión integral establecida por José Ortega y Gasset (1960). De acuerdo con sus postulados, la universidad debía cumplir con una triple función: la transmisión de la cultura, la enseñanza de las profesiones y la investigación científica y educación de hombres de ciencias. Hasta ese momento, estas dos últimas finalidades seguían siendo vanguardia aun con mayor énfasis después de la Reforma Universitaria de 1918.

La transmisión de la cultura y la enseñanza de las profesiones implican pensar en un modo particular de concebir a la cultura. La transmisión dentro del ámbito universitario era pensada como la reproducción de los valores hegemónicos y la formación para las profesiones liberales. La cultura de transmisión no era pensada como un todo porque el significante cultura determina un campo donde se disputan y pelean los sentidos y se resisten diversas prácticas (Alabarces, 1994). La transmisión de esa cultura hegemónica deja por fuera a otras formas de pensar la cultura, como la cultura popular. Por lo tanto, la creación de las universidades se estableció con la finalidad de formar clases dirigentes y de profesiones liberales, como señalamos anteriormente.

Por otro lado, el concepto de investigación científica, como explicitaba Ortega y Gasset, no se había desarrollado hasta ese momento, ya que la concepción moderna de universidad y sus funciones de enseñanza de conocimientos profesionales, investigación y extensión no había llegado a su máxima expresión. En estos caminos, dialécticos, la universidad pública era casi la única institución dedicada a las prácticas de investigación. Eso sería hasta mediados de la década del 40 donde un movimiento político cambiaría, entre otras cuestiones, esta relación.

### › *Luces y sombras: la relación bipolar del peronismo con la universidad*

Con el peronismo, la política de creación de instituciones privadas tuvo sus inicios durante los dos gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955) por diversas causas. Muchos docentes e intelectuales que ocupaban cargos en universidades públicas fueron perseguidos por esos años, en ese contexto algunos eligieron exilio, otros se insertaron en instituciones e institutos privados de educación superior.

Una de esas instituciones fue el Colegio Libre de Estudios Superiores (CLES). Éste fue creado en 1930 siendo instituyente en educación superior privada. Su principal objetivo era formar intelectuales por fuera de la órbita estatal o pública (Buchbinder; 2003: 163). Sus docentes y estudiantes avanzados publicaban trabajos *Cursos y Conferencias* reconocida revista en el ámbito académico. El CLES fue una institución instituyente en tanto se conformó como un espacio no oficial en el ámbito de la investigación y de construcción de saberes académicos y luego de que instituciones privadas tuvieron el poder de otorgar títulos habilitantes.

Pero no fue la única razón para el comienzo del movimiento de las universidades privadas. Durante el peronismo, la matrícula de estudiantes de educación superior aumentó en un 272%. Esto la convirtió en el país de Latinoamérica con la mayor población de universitarios. Esto llevó a considerar la necesidad de construir institutos de educación superior. Esta explosión en la matrícula tendría consecuencias en la enseñanza y también en la función de investigación (Buchbinder: 2003).

Pero durante el peronismo hubo flujos y contraflujos en el campo universitario. Además de la persecución y censura a muchos docentes, hubo problemas edilicios, falta de presupuesto para investigación, originada en la crisis económica en 1949 (Buchbinder: 2003). Asimismo, durante los gobiernos del peronismo se creó el Conityc, organismo público de ciencia y tecnología desmantelado por la mal llamada Revolución Libertadora, antecesor del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) creado, algunos años más tarde.

Luego del derrocamiento del gobierno peronista, durante el régimen del general Lonardi, el católico Atilio Dell 'Oro Maini, incluyó la autorización a la iniciativa privada de construir universidades "libres" (de la tutela del Estado) mediante el decreto 6403, artículo 28 como era peticionado en pleno gobierno peronista por intelectuales y docentes enfrentados con el gobierno y por institutos privados de educación superior (Buchbinder, 2003:174). A raíz de las múltiples manifestaciones de estudiantes y docentes, el artículo fue derogado y recién puesto en vigencia mediante ley de congreso en 1958 (Ley 14 467), durante la presidencia del radical Arturo Frondizi

(1958-1962), ese proceso fue evocado como el debate “libre o laica”. Ese fue el comienzo de una nueva era para la educación argentina: el inicio de la educación superior privada.

En el contexto del desarrollismo, durante la presidencia de Frondizi se propuso invertir el orden señalado por Ortega y Gasset a las funciones de la universidad. Se estableció que la investigación científica sería prioritaria, así se expresaba “nuestras universidades deben convertirse en los factores principales de transformación radical de las anticuadas estructuras económicas, políticas y culturales de nuestra América” (Risieri Frondizi; 1971:11). Se concebía en el marco de una universidad representando el progreso y la liberación del continente.

El artículo 28 del decreto 6409 establecía la posibilidad de creación de universidades para dar diplomas y títulos habilitantes, decreto que implicaba poner fin a una dependencia de las universidades tuteladas hasta ese momento por el Estado.

En 1959, se creó la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada que debía supervisar el funcionamiento de esas casas de estudio. Las primeras universidades fueron de origen confesional, como la Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, la del Salvador, la Católica de Córdoba y la de Santa Fe. Años posteriores, se fundó la universidad de Morón, sita en ese partido bonaerense (Buchbinder: 2003).

La creación de universidades privadas tiene como objetivo desarrollar la enseñanza y también la investigación. Esto hizo crecer la cantidad de publicaciones, al principio, de manera incipiente. Luego, con la expansión y consolidación de la política pública de investigación, las publicaciones acompañaron ese proceso. La publicación científica, tal como la conocemos hoy, es el resultado de un proceso de consolidación que ya lleva mucho tiempo. Este proceso permitió legitimar a las revistas científicas como medio tradicional para la difusión del conocimiento, y con ellas, al artículo científico como centro del circuito comunicativo.

### ➤ *De la revolución de los 60 a la globalización encarnada.*

La investigación se instaló en la universidad latinoamericana a mediados del siglo XX. En Argentina, a partir de los 60 comenzó a producirse el incremento de la producción científico-tecnológico en la universidad, con la irrupción de la figura de profesores de dedicación exclusiva o tiempo completo. En este contexto, el impacto de los desarrollos científicos comenzó a medirse por la transferencia de conocimiento a la sociedad y su impacto en el desarrollo tecnológico. Aunque los modelos de los sistemas nacionales de Ciencia y Tecnología interpretaron de forma diversa las tendencias de su contexto de surgimiento, es decir, así como Brasil imitó el modelo estadounidense de posguerra, otros países focalizaron en modelos más europeos. Pero tanto uno como otro incluían en los indicadores para su evaluación aspectos referentes al impacto a través de la publicación de sus resultados en revistas especializadas. En 1958, se creó el CONICET como expresión de esa política iniciada por el desarrollismo.

La caracterización de la sociedad actual como “Sociedad de la Información”, “Sociedad del Conocimiento” o “Sociedad Red” (Mattelart, 2002) demuestra la centralidad que adquiere en el contexto actual. La cuestión de acceso al conocimiento producido y a su producción parece ser crucial para la estructura social. Esta cuestión del conocimiento es una problemática que organiza los discursos sobre la estructura global en la que el valor agregado se conforma a partir de las redes

productivas mundiales. Éstas aportan a la elaboración de bienes y servicios. Su distribución, consolidada a partir de los procesos de globalización que se iniciaron en los 80, gestó un mundo en el que los flujos y las redes configuran estructuras de poder. Como señala Castells (2009), no se trata de que todas las personas estén incluidas en estas redes sino que todas las vidas están afectadas por su funcionamiento. El valor del conocimiento en esta estructura social no está dado por su valor intrínseco como mercancía sino como circulación.

La metáfora de “la aldea global” representa al paradigma de la globalización como si el mundo fuese una comunidad armónica y homogénea. Hoy, la construcción del discurso académico está dentro del mudo global. Esto no significa que no haya avances en la heterogeneización pero hay un modelo estandarizado a seguir, y de la adopción a una realidad dada. “(...) son vehículos del orden, de control social”, sentencia Aníbal Ford (1994:45). Tampoco deja de ser un proyecto de transnacionalización, con sus efectos positivos y negativos. La universidad está siendo un campo de capitales poderosos donde se financia proyectos de muchas índoles, entre ellos los de investigación y extensión.

### › *Las reforma de los 90 y la evaluación de calidad de la educación*

Desde mediados de los 80 la evaluación de la calidad en la educación superior universitaria comienza a adquirir mayor relevancia en los temas de las agendas de las reformas educativas a escala mundial. En este marco se diseñan políticas educativas, curriculares y de evaluación y se crean organismos y entidades especializadas. En este marco de reformas en las políticas sociales y educativas comienza a cobrar fuerza la función evaluadora del Estado y, junto con ello, la rendición de cuentas (o *accountability*). Con este término se hace referencia al deber de informar sobre las políticas y actuaciones educativas a fin de justificar los actos y de someterse a controles para verificar la consistencia de la información declarada.

Para llevar a cabo este proceso se definen criterios de calidad, se nombran comités académicos de evaluadores que emiten juicios de valor sobre las instituciones y establecen niveles de calidad adquiridos. Entre estos criterios de calidad, cumplen un rol relevante aquellos referidos a la difusión científica, aquello que permite legitimar a una institución como productora de conocimiento válido.

Uno de las principales modificaciones profundas en la Educación Superior consistió en el creciente interés de los gobiernos por introducir sistemas, regímenes y procedimientos de aseguramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación en las universidades (Claverie y Gonzalez, 2007). El Estado comenzó a cumplir un nuevo rol que validó el nombre de “Estado evaluador”. De acuerdo con algunos autores, el surgimiento de este Estado se liga a factores tales como: el rápido crecimiento de la matrícula estudiantil, el monto del gasto público destinado a educación, el aumento de instituciones de nivel superior privadas, reclamos del sector empresarial, políticas de racionalización que se tratan de imponer a los sistemas educativos y universitarios en particular (Claverie y Gonzalez, 2007).

En 1995, se sancionó la ley de Educación superior (LES), número 24.521. Esta ley incluye en su órbita instituciones de nivel superior no universitaria y avanza en la articulación del sistema

educativo superior oficial, dejando de lado toda institución que no acredite un título. Los cambios producidos por ésta son, entre otros, la inclusión de institutos universitarios concebidos como instituciones universitarias que deben acreditar sus carreras o la creación de organismos de acreditación como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) que sirve para categorizar todas las carreras de grado y postgrado, al igual que las profesiones reguladas por el Estado (Marquina; 2009).

En este marco señalamos que las prácticas de investigación y su comunicación a través de revistas científicas pasaron a ser otro de los objetos de evaluación por parte de las políticas estatales.

### › *Las revistas científicas como modo de validación de la investigación*

Puntualizando en el lugar de las universidades en la producción del conocimiento científico, ellas son las que promueven y financian el desarrollo de la investigación, aunque ésta también se desarrolla a partir del financiamiento de entidades y empresas privadas con interés en desarrollos científicos y tecnológicos particulares. El proceso de producción del conocimiento científico es sometido a evaluaciones que se realizan en un entorno comunitario. Pares científicos evalúan los proyectos; académicos validan modos y resultados de la investigación. Otras de las instancias que legitiman y permiten hacer público esos conocimientos son los congresos y jornadas académicas y científicas, y en una jerarquía mayor ubicamos a las publicaciones en revistas científicas.

Podemos definir a las revistas científicas como una innovación institucional que permite compartir y difundir el conocimiento. Su legitimidad para hacerlo descansa en su estatus y reconocimiento que se obtiene a partir de la evaluación externa de contenidos, del establecimiento de normas y estándares sobre los procedimientos editoriales, Comités de arbitrajes y evaluación, e incluso, sobre los elementos que componen los artículos científicos. El crecimiento de este se expandió hasta entrado el siglo XX, cuando editores privados, Universidades y el Estado asumieron el rol protagónico.

Sostiene Guédon que las revistas científicas tienen como función convertirse en registro social de invenciones e innovaciones (en Ernest Abadal y Lluís Rius, 2006). Con este fin, las publicaciones académicas asumen tres objetivos para los investigadores: mostrar su participación en proyectos de investigación, socializar sus descubrimientos y contribuir, de este modo, al avance de la ciencia.

### › *Aspectos metodológicos*

La metodología de la investigación denominada “Calidad institucional y difusión: la revista científica en la Universidad Privada argentina”, se adoptó con la finalidad de contribuir al objetivo central de investigación: describir el estado de situación actual difusión de la investigación científica en las universidades privadas.

Se relevaron las revistas de diferentes categorías como la de investigación científica, la de técnico-profesionales y de divulgación científica y cultural publicadas por Universidades Privadas de Argentina<sup>1</sup>. La muestra consiste en publicaciones de 60 instituciones, universidades e institutos universitarios pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) a partir de los datos publicados en sus sitios web institucionales y la información relevada por el Directorio del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex). Asimismo, se realizaron búsquedas en Google y Google Scholar con el fin de detectar revistas que no fueran registradas en los dos casos anteriores. Se revisaron también los catálogos de las editoriales universitarias.

Se ha recurrido al Directorio de Latindex dado que desde 1997 registra la existencia de revistas académicas editadas en Argentina desde el momento en que tramitan su registro de ISSN, lo que permite conocer también publicaciones que no se hayan continuado o que las instituciones no vinculen en sus sitios web.

Con respecto al tipo de revista, como establecíamos más arriba, se respetaron los criterios de naturaleza de la publicación definidos por Latindex: revista de divulgación científica y cultural<sup>2</sup>, las revistas de investigación científica<sup>3</sup> y las revistas técnico- profesionales<sup>4</sup>.

## > *Resultados*

Presentamos los datos parciales sobre: tipo de revistas publicadas, soporte y distribución de revistas por disciplinas.

Se contaron 197 revistas publicadas por Universidades Privadas de Argentina desde 1946 hasta la actualidad. El 93% de las revistas relevadas se encuentra vigente en la actualidad, es decir, tuvo algún número publicado en los últimos dos años. El total de 197 revistas se distribuye de la siguiente forma: Revista de divulgación científica y cultural: 43; Revista de investigación científica: 86; Revista técnico-profesional: 68. De este total, el 82% de las revistas fue publicado a partir de 1995. La primera revista relevada data de 1946 y se encuentra aún en vigencia. Entre 1946 y 1994 se publicaron 39 revistas, de las cuales el 64% corresponden a Ciencias Sociales y Humanidades.

---

1 Fueron excluidas de este análisis revistas institucionales o de promoción y las de carácter exclusivamente publicitario de productos o servicios.

2 Revista de divulgación científica y cultural: pretende difundir el conocimiento científico para que pueda ser leído por todo tipo de público, más allá del mundo puramente académico y/o científico. El contenido puede referirse a descubrimientos científicos del momento, temas de punta, investigaciones recientes, campos específicos del conocimiento científico, artículos resultantes de investigación, estudios, actualizaciones y otros, así como también noticias atinentes a las ciencias. Algunas de estas revistas suelen ser multidisciplinarias; también pueden recurrir a revisores externos para la aprobación de sus contenidos.

3 Revista de investigación científica: adhiere a una categoría de revista que publica predominantemente artículos resultantes de investigación (provenientes de proyectos de investigación científica financiados con fondos públicos o privados) o estudios originales que proporcionan un aporte a la disciplina de la revista. Se les exige sistema de arbitraje para la aprobación de los artículos. En este tipo de revistas se publican la mayor parte de los trabajos exploratorios y de investigación y por lo general son financiadas por institutos donde los becarios e investigadores publican los mismos. Estas revistas, además del capital monetario que reciben (financiamiento), reciben, en términos de Bourdieu, capital simbólico.

4 Revista técnico-profesional: se encuentra dirigida principalmente al profesional de la especialidad de la revista o público interesado en el tema. Publican principalmente artículos cuyo objetivo es solucionar problemas prácticos, contribuir al avance tecnológico y comunicar también un nuevo conocimiento (o saber, como sosteníamos antes, donde éste se constituye por fuera de la academia y es válido porque opera con otras lógicas); generalmente son trabajos de investigación aplicada o que presentan nuevos métodos de enseñanza, sin que necesariamente sean resultados inéditos, en el sentido de contribuir con la frontera del conocimiento.

Estas cifras preliminares demuestran la relevancia que se le dio desde la década del 40 (como origen) hasta la actualidad al área de la investigación y la vigencia de estos momentos a las revistas para publicar *papers*, avances de trabajos, resúmenes de tesis de postgrados, entre otros escritos.

Se contaron 86 revistas que declaran algún tipo de sistema de evaluación o arbitraje de los materiales recibidos en distintas categorías, principalmente artículos. Es decir, solo el 43 por ciento del total de publicaciones registradas cuenta con algún tipo de revisión de los materiales publicados. Este número da cuenta de la importancia de la investigación en la universidad privada y de la exigencia de sus jurados o comités sobre las publicaciones al requerir sistema de arbitraje.

El soporte de la publicación merece una mención particular: un total de 133 revistas registradas son impresas. De este total, sólo 23 tienen también una versión on line, accesible a texto completo. Se publican solo en Internet un total de 58 revistas, mientras que 6 son editadas en CD ROM. Evidentemente el soporte escritural tiene un peso más significativo. Por más que haya tendencia a no publicar más en papel, las revistas científicas siguen un rumbo diferente.

El dato más significativo para este análisis se encuentra en la comparación por disciplinas. Más de la mitad de las publicaciones es del área de Ciencias Sociales y Humanas, mientras que el área de medicina y salud y las ingenierías tienen la frecuencia más baja. Algo se ha revertido en la tendencia de estas últimas décadas a comparación de mediados del siglo XX: el estallido de las carreras de ciencias sociales y que ocuparon (y hoy ocupan) un lugar importante en el escalafón de la academia. El debate binario sobre ciencias duras y blandas, en este sentido, ha perdido vigencia. La oferta académica en ciencias sociales es basta, al igual que su investigación y sus actividades de extensión en muchas universidades públicas pero también de gestión privada.

Del total de 197 revistas, 150 tienen algún tipo de indexación, es decir más del 75 por ciento. Se incluye en este número el Directorio Latindex que, si bien no evalúa la calidad de las publicaciones, constituye una base de datos relevante para la visibilidad de las publicaciones. En este sentido 126 revistas indexadas corresponden a la categoría Revista de investigación científica y técnico profesional. Si se restan aquellas que sólo son relevadas por el directorio Latindex, esta cifra disminuye a 36. De este modo, el 18% de las revistas vinculadas a la actividad científica se encuentran relevadas por índices que evalúan la calidad de las revistas científicas. De este total, el 80% (29 revistas) se incluyen en la categoría de Ciencias Sociales y Humanas.

## › *Conclusiones*

Hemos realizado un recorrido sobre la vinculación entre la investigación y la universidad argentina desde la reforma universitaria de 1918. Allí observamos un creciente incremento de la demanda por la práctica de la investigación y, junto a ella, de la publicación a través de diferentes publicaciones.

Señalamos luego el crecimiento cuantitativo de la matrícula de educación superior a partir del peronismo, el surgimiento de las universidades privadas en los 50 y allá por los 90 de la lógica de evaluación por parte del Estado, lógica la cual la investigación en la universidad no quedó exenta.

Ya en el marco del proyecto, los principales resultados indican que las revistas mayoritarias publicadas por las universidades privadas son aquellas que corresponden a las revistas de

investigación científica, seguidas por las técnico profesionales y de divulgación científica y cultural. Estas cifras muestran la relevancia de la publicación de investigaciones.

En cuanto a mecanismos de validación encontramos que solo el 43% del total de publicaciones registradas cuenta con algún tipo de revisión de los materiales publicados. Esta situación da cuenta de la necesidad de seguir trabajando en este sentido para aumentar la validación de las producciones científicas producidas en el ámbito de educación superior privado.

Un dato llamativo lo constituye el hecho de que el soporte de las publicaciones es predominantemente impreso: un total de 133 revistas registradas son impresas. Más allá de que la tendencia es la publicación online, más en papel, las revistas científicas en las universidades privadas siguen un rumbo diferente.

En lo que respecta a la distribución por disciplinas a las que corresponden las revistas, encontramos una fuerte presencia de las publicaciones en Ciencias Sociales y Humanas (más de la mitad) y una frecuencia baja en las de las áreas medicina y salud e ingenierías. Situación que expresa un avance en el campo de las Ciencias Sociales que permite poner en cuestión el debate binario sobre ciencias duras y blandas.

Señalamos finalmente que este estudio permite ahondar en la relación entre las prácticas de investigación científica en la universidad y las publicaciones como de validación de los resultados obtenidos. Asimismo, puede constituirse en un insumo para el diseño de políticas científicas y editoriales de universidades privadas de la Argentina.

## > *Bibliografía*

- Abadal E.; Lluís R. (2006) "Revistas científicas digitales: características e indicadores". *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento* Abril de 2006. Vol. 3 - Nº1. pp. 6-20 [on line]. [recuperado 14-09-2011] Disponible en <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/18216/1/538002spa.pdf>
- Alabarces, P. (1994). "Estudio preliminar: Apuntes para una introducción a la lectura de los textos gramscianos", Buenos Aires, Documento de la Cátedra Teorías y Prácticas de la Comunicación 2 – carrera de Cs. De la Comunicación – FSOC- Universidad de Buenos Aires.
- Buchbinder, P. (2003). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana
- Castells, M. (2009) *Comunicación y poder*. Alianza: Madrid.
- Claverie, J. y Gonzalez, G. (2007)- "El sistema de evaluación de la calidad en Argentina" Ponencia presentada en el VII Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata, Argentina. 29 de Noviembre del 1º de Diciembre de 2007. Disponible en: [http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/Bd\\_documentos/2035.pdf](http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/Bd_documentos/2035.pdf)
- Ford, A. (1994). *Navegaciones*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Graciano, O. (2008). *Entre la torre de marfil y el compromiso político*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Frondizi, Risieri (1971): *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

- Marquina, M. (2009). "Cambios y reformas en la universidad argentina: tendencias e incidencias en los procesos académicos y modelos de formación", en *A 90 años de la reforma universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Chioleu, A y Marquina, M (coeditoras). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento:
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós
- Ortega y Gasset, J. (1960). *Misión de la Universidad y otros ensayos afines*. Madrid: Revista de Occidente.
- Quatrini, P. y Santos Sharpe, A. (2012): *Variaciones de una oposición imposible* (Tesis de grado- Cs. De la comunicación- FSOC - Universidad de Buenos Aires).

# *Concepciones y presupuestos detrás de la normativa de creación de los Planes de Mejora Institucional (PMI) en el nivel Medio*

ROMUALDO, Vanesa / UNLU - [vanesa.romualdo@gmail.com](mailto:vanesa.romualdo@gmail.com)

Eje: Políticas Educativas

Tipo de trabajo: Ponencia

» *Palabras claves: Planes de Mejora Institucional – Nivel Medio – Análisis Normativo*

## » **Resumen**

Este trabajo pretende analizar los supuestos detrás de la normativa con la cual se crearon y comenzaron a implementarse en Argentina en 2010 los Planes de Mejora Institucional (PMI) en las escuelas secundarias. Nos centraremos en la Resolución N° 88/09 del Consejo Federal de Educación (CFE), mediante la cual se aprobó el documento *“Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”*.

Detrás de cada estrategia de intervención del Estado existen concepciones, presupuestos y valores que analizaremos, en este caso, observando la normativa en cuestión a partir de dos ejes de análisis: el contexto sociohistórico de surgimiento de la política y una lectura comparativa con las políticas de los 90’.

Las reflexiones aquí presentes pretenden contribuir a la elaboración de la tesis de maestría de la autora, cuyo interés es indagar, a partir del caso de los PMI, la incidencia que tienen sobre la desigualdad escolar las políticas de inclusión implementadas en Argentina en la última década tendientes a la mejora institucional mediante la gestión por programas, basadas en el reconocimiento de las diferencias educativas existentes.

## » **¿Qué son los PMI?**

En 2006, la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) estableció la obligatoriedad del nivel secundario, y en 2009 el Consejo Federal de Educación (CFE) mediante la Resolución N° 79/09 aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria. En este contexto es que a fines de 2009 el CFE mediante la Resolución N° 88/09 aprueba el documento *“Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”* que crea dichos Planes considerando que *“resulta prioritario que todas las instituciones del sistema, la supervisión, las escuelas secundarias, los equipos directivos y docentes, los alumnos y las comunidades educativas en los temas de su competencia, se aboquen al diseño e implementación de procesos de mejora institucional.”* Los Planes

de Mejora Institucionales (PMI) –financiados por el Ministerio de Educación de la Nación Argentina– en el nivel secundario son proyectos que diseña cada escuela según sus necesidades. Su aplicación se inició en 2006 con la educación técnica profesional y en 2010 se incorporaron las escuelas comunes. Según la matrícula de cada escuela, los Planes permiten asignar horas institucionales para el desarrollo de actividades previstas (se pagan sueldos de docentes que trabajan fuera del horario de clases en tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos) y además un monto para los gastos operativos que dichas acciones requieren (se pueden organizar viajes y visitas, brindar viandas y refrigerios, adquirir materiales didácticos, herramientas, útiles, insumos informáticos, material audiovisual, entre otros). A nivel nacional y jurisdiccional, se sugieren líneas de acción (como la de “inclusión”, mediante conformación de parejas pedagógicas o la implementación de tutorías académicas y la de “innovación”, mediante la incorporación de TICs al aula, entre otras) y cada escuela diseña e implementa su propio PMI luego de la aprobación de los equipos técnicos locales en la medida en que éste se ajuste a los lineamientos definidos a nivel macro y al financiamiento disponible. Por otro lado, los PMI también *“contarán con recursos para horas institucionales destinadas a aquellas actividades docentes que requieran de instancias de trabajo no contempladas en los tiempos de espacios curriculares correspondientes a los planes de estudio”* (Ministerio de Educación de la Nación 2010: 2).

## › *Análisis de la normativa que creó los PMI*

En la elaboración de políticas públicas, la definición de una situación como problemática manifiesta la relación entre teoría y práctica. *“En la construcción del problema social intervienen tanto las formulaciones discursivas de los intelectuales (en el sentido amplio de gente capaz de producir e imponer sus representaciones acerca de las cosas) como la voluntad y la capacidad política de imponerlo socialmente como tal, y de incluirlo en la agenda de los que tienen competencia y recursos para tomar decisiones al respecto”* (Tenti en Isuani et al. 1991: 95). Detrás de cada estrategia de intervención del Estado existen concepciones, presupuestos y valores. A partir de dos ejes de análisis, el contexto socio-histórico<sup>1</sup> y una lectura comparativa con las políticas de los 90’, a continuación intentaremos analizar las ideas que subyacen a los PMI.

### *Contexto socio-histórico*

Agotado el proceso de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial y roto el pacto entre capital y trabajo que había dado origen a los Estados de Bienestar<sup>2</sup> en los países centrales, en los

---

1 Es una decisión teórica de la autora incorporar al contexto socio-histórico como parte del análisis de la normativa y no dejarlo por fuera, como algo apartado, como suele hacerse. Siguiendo a Más Rocha y Vior *“Desde una concepción crítica, entendemos que las reformas educativas integran las reformas económicas, sociales, políticas y culturales y sólo pueden ser comprendidas en ese marco.”* (2009: 18).

2 Seguiremos a Morgenstern de Finkel en que *“Desde un punto de vista descriptivo, el Estado de Bienestar comprende dos conjuntos de actividades estatales: a) la provisión estatal de servicios sociales a individuos o familias (seguridad social, sanidad, beneficencia, educación y vivienda), y b) la reglamentación estatal de las actividades privadas de individuos y empresas que alteren las condiciones de vida.”* (1987: 9).

70' una crisis estructural golpea al sistema capitalista, siendo uno de sus principales hitos la primera crisis del petróleo de 1973.

Vale aclarar que, si bien ya para principios del siglo XX la mayor parte de los países del mundo funcionaban bajo la lógica del capital, existían, a grandes rasgos, dos grupos: los países centrales – Europa Occidental y Estados Unidos– y los periféricos –Latinoamérica, Asia y África–, que sostenían a los anteriores no sólo mediante la provisión de materias primas sino también mediante parte de sus plusvalías. En los países periféricos, entre los cuales se encontraba la Argentina, no existieron los Estados de Bienestar garantes de la universalización de derechos y del fortalecimiento del servicio público propios de los países centrales (de los cuales el Reino Unido y los países escandinavos fueron los máximos exponentes). Podemos decir que lo que sí existió en dichos países fue la incorporación, de la mano de regímenes populistas, de grandes masas de trabajadores al sistema, lo que muchos denominan un “Estado Benefactor”, haciendo alusión al carácter asistencialista de dichos modelos en los cuales se brinda ayuda a aquellos que no pueden acceder a los bienes y servicios que tienden a ser en mayor medida privados.

Tal como afirma David Harvey, la crisis de acumulación del capital que se registró en los 70' sacudió a todos a través de la combinación del ascenso del desempleo y la aceleración de la inflación (Harvey 2005: 20). A todo esto se sumaba la existencia de una amenaza real por parte un Estado socialista funcionando efectivamente en la Unión Soviética, la descolonización en países de África y Asia y los movimientos revolucionarios urbanos y rurales en Latinoamérica. Las clases altas de los países centrales ya no estaban dispuestas a sostener la restricción de su poder económico acordada en la posguerra porque *“tener una participación estable de una tarta creciente es una cosa”* (Ibíd.: 22) pero tener que compartir las migajas en momentos de crisis es otra. *“Las clases altas tenían que realizar movimientos decisivos si querían resguardarse de la aniquilación política y económica”* (Ibíd.) y así fue que en los 70' impulsaron un proceso de *“neoliberalización”* consumado en países como la Argentina mediante golpes cívico-militares respaldados por las clases altas tradicionales y por el gobierno estadounidense, seguidos por una represión salvaje de todos los vínculos de solidaridad de la fuerza de trabajo y de los movimientos sociales que tanto habían amenazado su poder (Ibíd.: 47). De esa manera, a partir de la última dictadura militar (1976-1983), en Argentina se inició una etapa de reestructuración económica y social en la que se sustituyó el estilo de desarrollo de las décadas anteriores, que implicaba tanto el crecimiento económico como una distribución más equitativa del ingreso, se acentuaron la concentración del capital y la distribución regresiva del ingreso y amplias capas medias se empobrecieron (Más Rocha y Vior 2009: 19). Como el neoliberalismo no es sólo una doctrina económica sino también política y social debió respaldarse en una estrategia práctica que puso el énfasis en la libertad de elección del consumidor *“no sólo respecto a productos concretos sino también respecto a estilos de vida, modos de expresión y una amplia gama de prácticas culturales”* (Harvey 2005: 50) y en ese sentido resultó compatible con la llamada “posmodernidad”.

El proceso de “neoliberalización” se extendió aproximadamente entre los 70' y los 90', momento en que comenzaron a realizarse, a partir del Consenso de Washington, las “reformas estructurales de primera generación” que implicaron medidas como la reforma del Estado, la descentralización, la privatización y la desregulación de los servicios sociales. A su vez, en el mismo período de tiempo se produjo una gran reconstrucción económica a la que hoy llamamos “globalización”, en la que el modelo fordista de producción y acumulación en Occidente quedó

desplazado por una nueva industria basada en los servicios y la tecnología (Mundy *en Bonal et al.* 2007: 139). En este marco se implementó la reforma educativa de los 90' en Argentina, a través de la cual se redefinió el rol docente del Estado, se trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones al mismo tiempo que se recentralizaron mecanismos de control en manos del gobierno nacional; se profundizaron las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; se deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y se colocó a los estudiantes en condición de pobreza en posición de sujetos asistidos (Feldfeber y Gluz 2011). La “transformación educativa” de los 90' estuvo subordinada tanto a los procesos económicos como a una concepción de la sociedad en la que la categoría “igualdad” fue reemplazada por “equidad” (Más Rocha y Vior 2009: 20).

A partir de los 2000, la asunción de gobiernos de centro o de centro izquierda (alineados a la Tercera Vía) en varios países de América Latina, entre ellos la Argentina, reabrió el debate sobre el estatuto de la democracia y la política impulsando un proceso de aparentes repolitización generalizada y ampliación democrática. Coincidimos con Carli en que *“Si bien una enunciación democrática vinculada con el “derecho a la educación” parece tener permeabilidad en todo el campo educativo, el alcance performativo de ese discurso en sociedades crecientemente segmentadas debe ser analizado”* (Carli 2008:43). En los últimos años el peso en el campo de la educación de las visiones asociadas al reconocimiento o a una lectura “cultural” de los fenómenos educativos (poniendo el foco en las identidades, los lenguajes, las diferencias culturales) soslayó una lectura de la dimensión conflictual y litigiosa de los procesos educativos en escenarios democráticos. Desde 2003, con la asunción del kirchnerismo en Argentina, empieza a conceptualizarse la educación como bien público y como derecho social y el Estado asume, desde la letra de la normativa al menos, la centralidad en la garantía de dicho derecho. Estos principios se yuxtaponen con la formulación de la educación como derecho personal y con el rol de la familia como agente natural y primario de la educación tal como lo establecía la Ley Federal de Educación de 1993 (Feldfeber y Gluz 2011). En la última década se sancionaron, entre otras, las siguientes leyes en materia educativa: Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase, Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente, Ley de Educación Técnico Profesional, Ley de Financiamiento Educativo, Ley Nacional de Educación Sexual Integral y Ley de Educación Nacional. Sostendremos que si bien el conjunto de las leyes mencionadas anteriormente incluyen en mayor o menor medida aspectos relativos a la gestión federal de la educación dotando de un mayor protagonismo al Estado nacional en lo relativo a la direccionalidad de la política educativa y a los intentos de integración del sistema, aún persisten los problemas vinculados con la articulación de las políticas nacionales y jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación (problema que trasciende el campo educativo y se vincula, entre otras cuestiones, con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos). Las políticas actuales se proponen, desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, construir modelos más integrales de intervención y establecer un rol más activo del Estado en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales, pero no se ha avanzado en la discusión respecto de qué es lo público en educación, continuaron las modalidades de intervención por programas hacia los sectores en condición de pobreza superponiendo objetivos universales y particulares y no se han resuelto los problemas de larga data vinculados con la gestión federal de la educación y con la fragmentación del sistema (Ibíd.). La situación actual no refleja el fracaso sino el éxito del proyecto neoliberal ya que *“logró naturalizar la profunda segmentación de un sistema educativo que se había*

*caracterizado, históricamente, por un alto nivel de homogeneidad dentro de los límites que permite una sociedad estructurada en clases antagónicas”* (Más Rocha y Vior 2009: 24). Tal como lo asegura David Harvey, tres décadas de libertades neoliberales *“han servido para restaurar el poder a una clase capitalista* (Harvey 2005: 45)”. Y hoy nos encontramos frente a un neoliberalismo “soft” o de Tercera Vía que pretende mostrarnos el “rostro humano” del capitalismo y hacer este sistema “más vivible” de la manera más pacífica posible.

### *Lectura comparativa con las políticas de los 90’*

Para la realización de este apartado intentaremos comparar algunos aspectos de las políticas educativas de los 90’ y las actuales –específicamente los PMI– identificando, principalmente desde la perspectiva de Más Rocha y Vior (2009)<sup>3</sup>, procesos y situaciones comunes entre unas y otras. Para ser más específicos, buscaremos identificar en la normativa de los PMI la presencia de tendencias en política educativa que se vienen gestando desde los años 90’.

En ambos periodos de análisis se evidencia una creciente autonomización del sector privado *“que fue adquiriendo, progresivamente, el mismo status que la educación pública”* (Más Rocha y Vior 2009: 43). Se regula a través de las mismas normas tanto al sector público como al privado y se contribuye, de esa manera, a la profundización de la fragmentación educativa. En el caso de los PMI, podemos observar a continuación que las escuelas de gestión privada pueden participar de los mismos siempre y cuando la autoridad jurisdiccional lo solicite y las escuelas cumplan una serie de requisitos muy comunes si tenemos en cuenta que, con excepción de las que están en grandes capitales urbanas, la mayoría de las escuelas privadas confesionales reciben 100% de subsidio estatal y cobran bajos aranceles o tienen grandes porcentajes de alumnos becados (lo que no deja de ser ambiguo es el último criterio, ya que no se explica por qué en algunos lugares todavía no existe oferta educativa de gestión pública equivalente):

31. Participarán en los Planes de Mejora Institucional todas las escuelas secundarias públicas de gestión estatal y aquellos establecimientos de gestión privada que la autoridad jurisdiccional solicite, en tanto y en cuanto: emitan títulos oficiales, tengan la máxima subvención estatal, su servicio educativo sea gratuito, de contribución voluntaria o de bajo arancel y estén localizados en una zona donde no haya oferta equivalente del sector estatal. (Res. CFE N° 88/09)

Otro punto de encuentro entre las normativas de ambos periodos analizados es la centralización de las decisiones. El Ministerio de Educación de la Nación continúa concentrando la decisión sobre el financiamiento y la evaluación del sistema para definir las prioridades (Más Rocha y Vior 2009: 43). En el caso de los PMI, el financiamiento está a cargo del Ministerio de Educación de la Nación (ver artículo 55 de la Res. CFE N° 88/09) y entre las responsabilidades de dicho Ministerio encontramos:

---

<sup>3</sup> Sólo tomaremos en cuenta los puntos de las conclusiones del trabajo de Más Rocha y Vior (2009) que podemos constatar desde el tipo de análisis que estamos realizando en este trabajo. Hay reflexiones de las autoras respecto a aspectos de la sanción de las normativas o de datos empíricos del sistema educativo actual que, si bien son muy interesantes, no podemos verlos reflejados en un simple análisis documental.

- g. El seguimiento, la evaluación general de procesos y de resultados, previstas en los respectivos planes, y el control en la asignación de los recursos que se transfieran para tal fin.
- h. La verificación en particular, del grado de cumplimiento de las Metas Nacionales, Provinciales y por Escuela tendientes a garantizar la expansión de la cobertura de la Educación Secundaria con igual calidad para todos/as.
- i. El desarrollo de las estrategias comunicacionales necesarias para hacer público el mandato político, social y cultural de la obligatoriedad de la escuela secundaria según lo acordado por el Consejo Federal de Educación. (Res. CFE N° 88/09)

En el fragmento anterior podemos verificar que la centralidad del Estado Nacional, a través de su Ministerio de Educación, en materia de evaluación, control y seguimiento de los procesos, resultados y recursos, sigue vigente. Muchos autores denominan a los procesos como los que se dan en la implementación de los PMI, en los cuales la descentralización de responsabilidades se acompaña por la centralización de las decisiones esenciales *“recentralización neoconservadora”* (Más Rocha y Vior 2009: 22). Lo que cabe destacar es la transformación del discurso que muestra un claro distanciamiento respecto de las políticas de los 90': el Estado ya no se presenta con un rol subsidiario respecto de la familia en materia de educación ni a la misma altura que la Iglesia Católica; el Estado hoy se dice *“garante”* de la expansión de la cobertura de la educación secundaria con igual calidad para todos y, a su vez, define a la obligatoriedad de la escuela secundaria como un *“mandato político, social y cultural”* que él se encargará de difundir. ¿En la práctica el Estado está cumpliendo con las responsabilidades que le atribuye la normativa? A simple vista podríamos responder que no, pero ese no es el objetivo de este trabajo. Lo que sí podemos sostener es que la normativa de los PMI tiene, al igual que las políticas de los 90' que se apoyaban en grupos como la Iglesia o la familia, la inclinación conservadora por los grupos sociales intermedios y las comunidades. La idea de que cada escuela puede y debe crear su propio PMI acorde a sus propias necesidades locales reivindica el valor de la comunidad local como contexto mediador y formativo del individuo y como amortiguador en contra del poder del Estado (Nisbet 1995: 74-5), posición claramente conservadora. Por otro lado, el *“llamamiento a la responsabilidad social de cada individuo, grupo o comunidad”* (Wanderley Neves 2009: 42) que subyace al hecho de definir la obligatoriedad de la educación secundaria como *“mandato político, social y cultural”* es típico de las posturas afines a la Tercera Vía.

La *“participación restringida”* a la que hacen alusión Más Rocha y Vior (2009: 44) sosteniendo que no hubo avance alguno de los 90' hasta la actualidad en la participación de docentes, estudiantes y padres en el gobierno del sistema y de las instituciones educativas, ya que su accionar sigue limitado a colaborar para el cumplimiento de objetivos de proyectos de cuya definición no participaron, no es tal en el caso de los PMI particularmente. La definición e implementación de los PMI quedan a cargo de la comunidad educativa toda, y aunque no podamos verificar su concreción en la práctica, lo cierto es que desde la normativa se enumeran varios participantes de los procesos de mejora institucional:

- 18. Para ello, el sistema educativo en su conjunto, incluyendo los gobiernos educativos y sus equipos, la supervisión, los institutos superiores de formación docente, los equipos directivos y docentes de las escuelas secundarias, los alumnos y las comunidades educativas en los temas de su

competencia, deberá abocarse al diseño e implementación de procesos de mejora. (Res. CFE N° 88/09)

En cuanto al deterioro de las condiciones materiales para la enseñanza y el aprendizaje y a las fisuras en el carácter representativo de las organizaciones sindicales docentes que vienen generando desde la década del 90' hasta hoy conflictos originados en reclamos no sólo salariales de los docentes (Más Rocha y Vior 2009: 44), los PMI son un claro ejemplo de ellos. El hecho de que las horas que se asignan a los docentes para trabajar en los PMI no se incorporen a la planta orgánico funcional del establecimiento, puedan ser asignadas arbitrariamente por los directivos a docentes de la misma u otra escuela, se cobren “en negro” y, en muchos casos, retroactivamente luego de haber trabajado meses sin cobrar, da cuenta de la precariedad laboral que conlleva la implementación de esta política educativa. Muchas veces se justifica esta precarización de las condiciones laborales de los docentes alegando que son una manera de sortear la imposibilidad de programación y coincidencia de los cuatro tiempos que interceden en los procesos de gestión de las políticas educativas –el político, el profesional, el burocrático y el pedagógico– (Braslavsky y Cosse 1996: 17). Esta tensión entre el cumplimiento de las normas y la acción que ya se vislumbraba en las políticas de los 90' sigue vigente hoy cuando predomina la ejecución sobre las restricciones normativas y “a modo de agilizar los tiempos de la burocracia” se decide pagar sueldos en negro, por ejemplo. El riesgo del acostumbramiento al desprecio normativo es que *“tanto así como se violan normas para ejecutar las reformas se pueden violar para lograr beneficios personales no pertinentes, para traficar influencias o, [...] para robar”* (Ibíd.). En otras palabras, es positivo que un director tenga “a mano” dinero para financiar un PMI que disminuya la repitencia en su escuela sin tener que llenar miles de planillas para solicitarlo, pero es negativo que ese mismo dinero lo utilice para aumentar los sueldos de sus docentes amigos.

Siguiendo a Bobbio, podemos decir en esta línea que uno de los puntos que encaminan a los regímenes democráticos a la ingobernabilidad es el *“sobrecargo”*, es decir, la desproporción creciente entre el número de demandas provenientes de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político característica de dichos regímenes. Las democracias, por su naturaleza, hacen que las demandas sean fáciles de hacer y las respuestas difíciles de dar -si tenemos en cuenta los procesos burocráticos que suelen implicar- (1989: 104). De este modo, consideramos que los PMI representan, en este sentido, una *“respuesta fácil”* a muchas demandas. Por último en referencia con este punto, es cierto que hay una crisis de representatividad de los sindicatos docentes aún en la actualidad y, si bien no hemos investigado al respecto, la visibilización de este tipo de políticas no es de gran magnitud y no suelen encontrarse, por diversos motivos en los que no ahondaremos en el presente trabajo, en las banderas de los reclamos de los sindicatos docentes.

Otra continuidad de las políticas educativas actuales respecto de las de los 90' expuesta por Más Rocha y Vior (2009: 44) es la falta de información actualizada, confiable y de calidad sobre el sistema educativo. Si bien los PMI se implementan desde 2010 no hemos encontrado publicados informes de organismos estatales que los evalúen. Sin embargo, algo que nos resulta interesante respecto de este tema es que desde la normativa se pide a las escuelas que elaboren su propia información:

51. En el marco de las Metas Educativas Jurisdiccionales previamente establecidas, las instituciones definirán sus propias Metas Educativas Institucionales mediante procesos colectivos de

autoevaluación. Para dichas definiciones se incorporará además información e indicadores externos respecto de las trayectorias escolares y de la calidad de los aprendizajes.

52. Se realizarán estimaciones de logro a dos años a partir de los indicadores de trayectorias de los alumnos provistos por el Relevamiento Anual (RA). Para los resultados de logros de aprendizaje, se podrán utilizar como indicadores evaluaciones diagnósticas aplicadas por las mismas instituciones y/o a partir de dispositivos que las jurisdicciones dispongan.

53. Ello permitirá a cada escuela y cada jurisdicción tener parámetros objetivos para hacer el seguimiento de las metas orientadas a dar cuenta del desarrollo educativo. (Res. CFE N° 88/09)

Respecto de la afirmación de Más Rocha y Vior (2009: 24) sobre la continuidad de un “*pensamiento único*”, el que impone el Ministerio de Educación, que define desde los 90’ cuáles son los problemas y cuáles las soluciones en materia educativa, nos gustaría destacar lo encubierto que aparece la “unicidad” en políticas como los PMI que parten del reconocimiento de la heterogeneidad de las instituciones escolares y proponen la creación, por parte de cada una de ellas de proyectos de mejora particulares que se ajusten a sus necesidades. Así, cuando se habla de la definición de las metas educativas institucionales, por ejemplo, se sostiene que:

Se trata de recuperar e integrar la experiencia institucional acumulada en los propios proyectos pedagógicos y socioeducativos que se hayan implementado o estén en curso. [...]

Se trata de que este proceso genere las condiciones para detectar las problemáticas y prioridades de cada una de las instituciones así como la heterogeneidad de situaciones que estas presentan, sobre las que deberán focalizar sus Planes de Mejora. (Res. CFE N° 88/09)

Nadie puede negar que la fragmentación educativa es un problema real de la educación en la actualidad y, lo cierto es que, una de las condiciones para el éxito de una ideología es que esté conectada con problemas reales (Wiñar y Lemos 2005: 6). La estrategia del neoliberalismo actual es entonces definir lo que Gramsci denominó el “*sentido común*” que es lo que cimienta el consentimiento, parte fundamental, junto con la coerción, para la construcción de hegemonía (Gramsci *en* Harvey 2005, Thwaites Rey 2007). A través de mecanismos como la apelación al engañoso sentido común –entendido como el sentido construido a partir de prácticas asentadas en el tiempo de socialización cultural y enraizadas en tradiciones regionales en oposición al “buen sentido”, el cual puede construirse a partir de la implicación crítica con las cuestiones de la actualidad (Harvey 2005: 47)– la dominación se convierte, en términos de Gramsci, en hegemonía, es decir, incluye la aceptación del dominado, el consenso (Thwaites Rey 2007: 15). La naturalización de la fragmentación educativa, que vendría a hacer el “*pensamiento único*”, aparece entonces como una realidad incuestionable que cada escuela deberá hacer más llevadera mediante, en este caso, su PMI, ocultándose así que la misma es producto histórico de la lucha de clases. Siguiendo a Gramsci podemos decir entonces que “*las cuestiones políticas se convierten en ‘insolubles’ cuando se ‘disfrazan como culturales’*” (Gramsci *en* Harvey 2005: 48). Es interesante ver cómo el neoliberalismo se va adaptando para construir hegemonía, para establecer los intereses particulares de la clase dominante como intereses universales, así, aunque como aseguraba en los 90’ Bianchetti “*hay una evidente contradicción entre el discurso que contiene la doctrina histórica del*

*partido en el poder (Justicialismo) y sus políticas actuales*” (1994: 28), lo cual es válido también para la actualidad, los discursos se van moldeando para “quedar bien con todos”. Siguiendo a Vilas, no podemos dejar de lado tampoco que

Todos los gobiernos ‘neoliberales’ tienen políticas económicas y sociales que se desvían en alguna medida de los cánones, porque las cosas no son exactamente como las plantea la teoría, y porque, a diferencia de los teóricos de la economía neoclásica y de los funcionarios de los organismos financieros internacionales, los gobiernos necesitan ganar elecciones (1997: 931)

Para finalizar este apartado nos gustaría retomar brevemente los debates en torno a la focalización que suscitaron las políticas educativas de los 90’ a la luz del tipo de intervención estatal que se pone en juego hoy con los PMI. Si bien la focalización surge como crítica al esquema keynesiano-fordista en el que las políticas basadas en principios universalistas no alcanzaban a los más necesitados, debido a que no se contaba con información al respecto de los mismos a la hora del diseño de la política (no había información suficiente de los lugares a los que no llega el Estado, como los ámbitos rurales o los sectores informales de la economía), podemos decir que la verdadera justificación de la misma incluyó factores como la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados buscando ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos y la urgencia por responder a la creciente segmentación y diferenciación social (Ibíd.: 939). En el caso de los PMI, no podemos afirmar que sean un ejemplo de política focalizada, como sí claramente lo fueron muchos de los programas implementados en los 90’, ya que su alcance tiende a la universalización. Tal como lo aclara la normativa, si bien la implementación se realizará en etapas, siendo el criterio que determine la prioridad el de las escuelas con mayores índices de repitencia, salidos sin pase y poblaciones más vulnerables, la intención es llegar a todas las escuelas secundarias:

57. Para el año 2010 se financiarán Planes de Mejora Institucional para el 50% de los establecimientos, seleccionados en función de lo establecido en los párrafos 31 y 32 del presente documento. En el año 2011 se completará la totalidad de las instituciones que brinden formación secundaria. (Res. CFE N° 88/09)

Se sortea entonces, entre otros, el obstáculo de la definición del grupo destinatario que implican las políticas focalizadas pero, lo que no podemos asegurar es que el carácter universal de la intervención estatal no tenga efectos similares a la focalización respecto de la profundización de las desigualdades educativas.

## › *Algunas reflexiones finales*

A modo de cierre de este trabajo dejaremos planteados algunos interrogantes que nos despertó la elaboración del mismo. Aquí los detallamos:

¿Podemos hablar de los PMI como una política de carácter universal que acarrea consecuencias similares a las de la focalización en términos de profundización de la desigualdad escolar?

- ¿Cómo analizar categorías como la igualdad/desigualdad escolar, pertenecientes a una corriente de pensamiento que no es la hegemónica, cuando las políticas actuales utilizan marcos de sentido distintos que las han reemplazado por otras como inclusión/exclusión?
- ¿Se está permitiendo mediante políticas como los PMI que efectivamente se tomen “decisiones claves” a nivel de las escuelas o el hecho de que los procesos no sean debidamente monitoreados y acompañados producen en realidad un abandono de las instituciones escolares y la realización de “un cambio para que nada cambie”?
- ¿Cómo podemos responder, no sólo desde el discurso sino desde una práctica transformadora, a las acusaciones que Milton Friedman hace en contra de los defensores de la escuela pública al afirmar que *“ni siquiera explican por qué el sistema de escuelas públicas, si tan espléndida labor hacen, ha de temer la competencia de las escuelas no estatales y competitivas o, si no es así, por qué alguien iba a oponerse a su ‘destrucción’.”* (Friedman y Friedman 1979: 236)?

## > **Bibliografía**

- Bianchetti, G. (1994) “Una metamorfosis doctrinaria: los fundamentos de la política educativa actual” en Revista Argentina de Educación. N° 21. Buenos Aires.
- Bobbio, N. (1989) Liberalismo y democracia, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996) Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL.
- Bravo, H. (1998) La educación en la constitución reformada, en Boletín de la Academia Nacional de Educación, número 35, Buenos Aires.
- Carli, S. (2008). Debates acerca de lo público en la historia de la educación: Cuatro tesis para pensar la relación entre educación y política en el terreno académico. Historia de la educación-anuario, 9, 0-0.
- Feldfeber, M. Y Gluz, N. (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”; En: Revista Educação e Sociedade, CEDES, Campinas, Nro. 115 p. 339-356, abr.-jun.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1979) Libertad de elegir. Planeta. Buenos Aires.
- Harvey, D. (2005) Breve historia del neoliberalismo, Akal, Madrid.
- Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. (1991) El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Miño y Dávila Ed. CIEPP. Buenos Aires.
- Más Rocha, S. M: y Vior, S. (2009) Nueva legislación educacional ¿nueva política? En Vior, Misuraca, Mas Rocha “Formación de docentes ¿qué cambió después de los ‘90 en las políticas, los currículos y las instituciones? Baudino Ed., Buenos Aires
- Morgenstern de Finkel, S. (1987) “Crisis de acumulación y respuestas de la Nueva Derecha” en Revista Argentina de Educación. Año VIII. N°14. AGCE. Buenos Aires.
- Nisbet, R. (1995) Conservadurismo. Alianza. Madrid.
- Ruiz Miguel, A. (1991) La socialdemocracia en Vallespín, F. (comp.) Historia de la Teoría Política 4. Alianza. Madrid.

- Thwaites Rey, M. (1994) “El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano” en Gramsci mirando al sur. Kohen y Asoc. Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2007) Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates, Prometeo libros, Buenos Aires.
- Vilas, C. (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en Desarrollo económico – Revista de Ciencias Sociales. Vol. 36. N° 144. IDES. Buenos Aires.
- Wanderley Neves, L. (2009) La nueva pedagogía de la hegemonía, Miño y Dávila Ed., Buenos Aires.
- Wiñar, D. y Lemos, M. (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.

### **Fuentes documentales**

- Resolución N° 79/09 del Consejo Federal de Educación
- Resolución N° 88/09 del Consejo Federal de Educación
- Ley de Educación Nacional N° 26206/06 (LEN)
- Documento “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”. Consejo Federal de Educación. 2009.
- Documento “Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario”. Ministerio de Educación de la Nación. 2010.
- Documento “Los Planes de Mejora Institucional”. Ministerio de Educación de la Provincia de Chaco. 2010.

## *Uma análise dos impactos das políticas de certificação e de avaliação na formação dos professores da educação básica*

SERRAGLIO PASINI, Juliana Fatima / UNISINOS - [juliy\\_serraglio@hotmail.com](mailto:juliy_serraglio@hotmail.com)

HORN, Claudia Inês / UNISINOS - [clauhorn@yahoo.com.br](mailto:clauhorn@yahoo.com.br)

SIEBEN, Leandro / UNISINOS - [leandrosete@gmail.com](mailto:leandrosete@gmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palavras-Chave: Política de Certificação; Política de Avaliação; Formação Docente.*

### » **Resumo:**

Este artigo contempla a discussão dos impactos das políticas de certificação de professores a partir da década 1990, e das políticas de avaliação em larga escala na formação dos professores da rede municipal de ensino do município de Foz do Iguaçu/PR. A pesquisa foi realizada no período de dois anos, buscando analisar as implicações destas políticas em nível federal e estadual na política municipal, no período de 1995 a 2011. O percurso metodológico teve caráter qualitativo e quantitativo, ao referir-se a análise de documentos legais que tratam das políticas de formação de professores, referencial bibliográfico que se refere à implementação destas. Os dados foram coletados juntoa secretaria de educação municipal, bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os docentes que trabalham no 5º ano do ensino fundamental de 10 escolas municipais, a fim de compreender como estas políticas o perfil e exigências da formação profissional. O reflexo das políticas de certificação ocorre por meio do número de professores formados em cursos na modalidade a distância, para atender a proposição da LDBEN 9394/1996, a qual orientava que até o ano de 2007 só deveriam ser contratados professores com formação inicial em nível superior, esta foi interpretada de forma errônea, acarretando um número de professores formados em cursos de curta duração, nas mais diversas instituições, dentro os quais uma das instituições foi reprovado pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, o que ocasionou a perda de certificação de 281 professores da rede municipal. É notável a flexibilização do trabalho docente, o desenvolvimento de um sistema próprio de avaliação o qual passou a monitorar o trabalho docente, além da implantação de leis e decretos que incorporaram as políticas meritocráticas nas políticas municipais. Está pesquisa também se insere em um conjunto de ações do projeto de pesquisa do Projeto Observatório da Educação INEP/CAPES, núcleo em rede “Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática”, no qual estão inseridos pesquisadores bolsistas nas diferentes modalidades de pesquisa, sendo pesquisadores da educação básica, mestrandos e mestres, doutorandos e doutores, visam ampliar as discussões acerca da qualidade da educação.

## › *Introdução*

Este artigo contempla a discussão dos impactos das políticas de certificação de professores a partir da década 1990, e das políticas de avaliação em larga escala na formação dos professores da rede municipal de ensino do município de Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil. A pesquisa foi realizada no período de dois anos, buscando analisar as implicações destas políticas em nível federal na política municipal, no período de 1995 a 2011. O percurso metodológico teve caráter qualitativo e quantitativo, ao referir-se a análise de documentos legais que tratam das políticas de formação de professores, referencial bibliográfico que se refere à implementação destas.

O reflexo das políticas de certificação ocorre por meio do número de professores formados em cursos na modalidade a distância, para atender a proposição da LDBEN 9394/1996, a qual orientava que até o ano de 2007 só deveriam ser contratados professores com formação inicial em nível superior, a má interpretação desta, acarretou aumento do número de professores formados em cursos de curta duração, nas mais diversas instituições, dentre os quais uma das instituições foi reprovado pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, o que ocasionou a perda de certificação de 281 professores da rede municipal. É notável a flexibilização do trabalho docente, o desenvolvimento de um sistema próprio de avaliação o qual passou a monitorar o trabalho docente, além da implantação de leis e decretos que incorporaram as políticas meritocráticas nas políticas municipais.

## › *Política de certificação de professores: algumas considerações*

A década de 90 torna-se um período histórico fundamental no desenvolvimento das políticas de formação de professores e das políticas de certificação para os mesmos, visto que as políticas dos governos em atuação, de caráter neoliberal, modificaram o cenário educacional a partir de novas exigências para o perfil e formação dos professores.

Os processos formativos que tomam a força de trabalho dos trabalhadores da educação, em particular, neste caso, os professores, foram realizados de maneira destacada por políticas formativas de formação inicial e continuada nos cursos de formação de professores. Campo este de formação e de políticas formativas que, no estado do Paraná/Brasil, especificamente as implementadas pelo município de Foz do Iguaçu/PR, foram destacadamente empenhadas e adotadas nessa direção e em cumprimento a essas exigências ideológicas e econômicas predominantemente.

Assim, as políticas de certificação na formação de professores, adotadas pelo Estado do Paraná, iniciadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002), como forma de qualificar os profissionais com formação inicial em exercício na educação básica, e aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), promoveram alterações na

natureza do Curso de Pedagogia, no currículo do curso e nas exigências referentes ao perfil desse profissional, bem como a materialização de sua função.

Foram implementados diversos programas objetivando aumentar o índice de professores com formação em nível superior; a licenciatura foi ofertada aos que tinham formação em nível médio e, para os que possuísem formação inadequada à área de atuação, criaram-se cursos de complementação para segunda licenciatura e formação em tempo de serviço, os quais certificaram os professores e os habilitaram para estar de acordo com as exigências previstas no artigo nº 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9394/1996.

Nesse período, a maior oferta de cursos foi concretizada pela modalidade a distância, de curta duração. A realização de cursos rápidos, no que concerne a garantia do emprego e a permanência de realização das atividades desenvolvidas pelos docentes, incluindo as condições subjetivas de trabalho dos mesmos, resultou em um aumento significativo de professores formados em Pedagogia no município de Foz do Iguaçu. Tais cursos consideraram a experiência dos professores em exercício sem formação adequada, porém os distanciaram da pesquisa e de um modelo de formação pautado na qualidade.

A promulgação da LDB 9394/1996, de dezembro de 1996, e suas normatizações posteriores, produzidas em âmbito federal, inseridas no artigo nº 87, §4 *“Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”*, ou seja, a partir do ano de 2007, resultou na aceleração por parte dos docentes pela busca de certificação, pois de forma equivocada pensaram que seriam exonerados de seus cargos se até a data estabelecida não apresentassem diplomas em nível superior.

Decorrente dessa situação, nossa hipótese pauta-se na verificação da busca, por parte dos professores, por cursos aligeirados ou na modalidade de educação a distância, tendo em vista as condições concretas e a necessidade de formação rápida e barata, sendo esta a opção viável para que se pudesse abarcar o maior número de professores formados em curto período, além disso, o município de Foz do Iguaçu passou a contar com curso de Pedagogia apenas no ano de 2000, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada.

Assim, ressaltou-se a necessidade de se analisarem as políticas em torno da formação de professores a fim de compreender melhorias na formação docente e da qualidade da educação, visto que são fatores indissociáveis.

A promulgação da Portaria nº 1.403/2003/CNE, que instituiu o Sistema Nacional de Certificação de professores, estabelecido no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual apresentava como objetivo avaliar as atividades dos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental consiste numa forma de controlar e avaliar a formação destes profissionais.

O processo de certificação desses profissionais pelo Estado do Paraná representa uma correlação de poderes, pois este possui o poder de certificar, ou seja, de torná-lo apto a exercer a profissão, teoricamente, porém, o sucesso ou fracasso dessa profissão é responsabilidades desses

profissionais, pois não há uma política de formação que até o momento solucionou o problema da qualificação dos mesmos.

Masson (2009) a partir dos estudos realizados na década de 1990 sobre as políticas educacionais revela a predominância de ações de descentralização, flexibilização, regulação e controle, como podemos observar na análise do conceito das políticas. Ressalta-se que “[...] *ao longo da história de formação de professores, diferentes concepções de formação foram desenvolvidas como reciclagem, treinamento, aperfeiçoamento, capacitação, educação permanente, formação continuada e educação continuada*” (MASSON, 2009, p.17).

A luta pelo ensino de qualidade, gratuidade e condições de igualdade, tem sido perseguida ao longo de décadas, porém este é um desafio que ainda está longe de ser alcançado. No que se refere às orientações dos organismos internacionais quanto à educação, Werle (2008) em sua pesquisa assegura que os níveis de educação estão interligados ao sucesso econômico, decorrente da “[...] *intensa rivalidade da economia global e parece estender-se para uma competição internacional entre as escolas, métodos e sistemas educacionais*” (p. 173).

Sobre as políticas educacionais, em específico no Brasil, a partir da década de 1990, estas são definidas por Deitos (2010, p. 209) como “[...] *a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominantemente de cunho liberal ou sócio-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional*”.

Mainardes (2006, p. 54) afirma que “[...] *as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. [...]*”, e articulando a prática dos profissionais nas escolas e experiências vividas, o autor ressalta que a política está sujeita a interpretação e recriação, além de produzir efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas no contexto das políticas originais.

É de fundamental importância que professores que atuam nas primeiras séries do Ensino Fundamental da educação possam cursar o Ensino Superior, a fim de qualificar e melhorar as condições metodológicas para a realização do trabalho docente.

Algumas instituições tiveram seus cursos fechados pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, não certificando seus alunos, os quais sofreram constrangimento perante a sociedade, sendo obrigados a realizar outro curso de formação superior a fim de obter a certificação. Um desses casos ocorreu no município de Foz de Iguaçu, com 400 professores da rede municipal<sup>1</sup>.

Recorrentes das orientações de cunho neoliberal, as políticas de formação de professores instituíram novos espaços para sua concretização; por meio da legislação educacional surgem os cursos de Normal Superior para profissionais a atuar nas séries iniciais e na educação infantil visando a habilitar os professores que já atuavam nas mesmas, além dos programas de formação pedagógica para os portadores de diploma no Ensino Superior, adequando-os às exigências para o cumprimento de suas atividades nessa etapa do ensino.

---

<sup>1</sup> Dados coletados no polo da UAB de Foz do Iguaçu em out. de 2011, sobre os quais está sendo organizado relatório para a pesquisa.

Além de outros programas de formação em tempo de serviço para diferentes níveis de ensino aos professores, incluem-se modificações no Curso de Pedagogia, que passou a habilitar para a docência ou para as seguintes áreas de atuação: administração, orientação educacional e supervisão escolar, que poderão ser concluídas através do Curso de Pedagogia ou especialização ou pós-graduação.

Essa gama de cursos e opções para a formação docente tem impactado de diferentes formas os cursos de formação docente; um fator é a redução do tempo de duração e qualidade do curso, visto que a disparidade entre a carga horária e a grade curricular dos mesmos é muito diferente.

As pesquisas realizadas por Masson (2009), Shiroma (2008), Schneider (2008) demonstram que as políticas de certificação de professores ganharam visibilidade no Brasil a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente com a promulgação do Parecer CNE/CP 009/01, em maio de 2001, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sendo este referência e utilizado para fundamentar o documento das Diretrizes Curriculares para Formação de professores da Educação Básica em nível superior.

Sendo assim, as políticas de certificação e formação de professores tornaram-se a centralidade das políticas educacionais desde o governo FHC, fortalecendo-se no governo de Luiz Inácio Lula da Silva por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1088/2007, que institui o exame nacional de certificação como pré-requisito para o exercício do magistério na educação básica.

Esse Projeto de Lei é decorrente do governo FHC, pois de acordo com a resolução nº 03, de 1997, da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, no art. 6º, inciso VI, explicita os critérios de incentivo adotados pelo governo para a progressão por qualificação de trabalho docente, pois serão realizadas “[...] e) avaliações periódicas de aferição de conhecimento na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos” (RESOLUÇÃO, nº 3, de 1997, art.6º, inciso VI).

Constata-se assim o reforço pela fragmentação da atuação pedagógica, revelando um caráter técnico no exercício da função dos professores, pois o exame de certificação visa a verificar se está apto a realizar determinada tarefa no contexto escolar, ou seja, é realizado de acordo com a atividade e disciplina que o docente exerce na prática, deixando assim a formação pedagógica cada vez mais fragmentada, visto que há incentivo para aprimorar o que o professor já realiza.

Shiroma e Schneider (2006, p. 42) apontam que a vinculação da avaliação à noção de competência. Esutilmente, promove a transferência de responsabilidade do Estado para o professor, incluindo o processo de formação e aperfeiçoamento profissional, responsabilizando-o pela sua formação.

Porém, dezesseis anos após a LDB/1996, não podemos deixar de considerar as mudanças que a Lei nº11.274/2006, ao instituir o ensino fundamental de nove anos, o qual provocou na formação dos professores, pois instituiu a matrícula obrigatória a partir de 06 anos de idade e alterou os arts. 6º,29º,30º,32º e 87º da LDB. A legislação refere-se à aplicação gradativa, estabelecendo prazos para adequação, tanto de escolas públicas, quanto privadas às normas até o ano de 2010; no entanto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) já havia antecipado algumas mudanças ao publicar a Resolução CNE/CP n.3/2005.

Assim, o previsto na Lei n.º 11.274/2006 é uma questão que preocupa e evidencia a necessidade de políticas de formação de professores que viabilizem a preparação adequada desses profissionais para atender às exigências dessa nova ordem de organização estrutural no ensino fundamental de oito para nove anos.

Outro programa implementado com vistas a melhoria da educação, foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>2</sup> aprovado em 24 de abril de 2007, durante o governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), cujo Ministro da Educação era Fernando Haddad, objetivando melhorar as condições da educação brasileira no período de 15 anos a contar daquela data, tendo como prioridade a Educação Básica, que se estende da Educação Infantil ao Ensino Médio.

Simultâneo à implantação do PDE, o MEC lançou o *“Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação”* (BRASIL, 2007), com a promulgação do Decreto nº6.094, o qual, segundo Saviani (2007, p. 1.233), é o carro chefe do plano, *“[...] na verdade, o denominado PDE aparece como um guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”*; este programa é realizado pela União Federal em colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, além da participação das famílias e comunidade, incluindo ações de assistência técnica e financeira por meio da mobilização social com intuito de obter resultados positivos quanto à melhoraria da qualidade da educação básica.

Em conjunto com o PDE, no mesmo ano é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB. Outras ações foram lançadas juntamente com o PDE, cuja finalidade é aferir a qualidade da educação e propor melhorias na educação, como por exemplo: Provinha Brasil; Piso do Magistério; Formação - pelo programa Universidade Aberta do Brasil (UAB); Educação superior - com a finalidade de ampliar as vagas nas universidades federais e abrir cursos noturnos; Pós-doutorado, em que jovens doutores têm apoio do governo para permanecer no Brasil; Saúde nas escolas, com atendimento prioritário de prevenção de doenças que atingem professores e alunos; Professor-equivalente, com a viabilização de concursos públicos organizados pelas próprias universidades públicas federais e concurso, que prevê a realização de concursos que ampliem o quadro profissional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Essas ações explicitam iniciativas que implicam em melhorias para a formação dos professores, principalmente no que se refere à universidade pública, visto que maior oferta de vagas para o ensino superior se dá por meio de projetos e programas que ampliaram mais as vagas nas faculdades privadas, Institutos de Educação Superior, Universidade Aberta do Brasil em convênio com os municípios (modalidade a distância) em comparação com as Universidades Federais, Estaduais e Municipais.

A partir de um discurso de insatisfação das políticas de formação de professores, como expressada pelo livro do PDE, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em contrapartida, criaram-se vários programas a fim de reduzir a evasão, ampliar o acesso e permanência no Ensino Superior, além da ampliação de vagas pelos programas Programa Universidade para Todos<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mec. Plano de Desenvolvimento da Educação = Razões, princípios e programas. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>> acesso in: jun. 2011.

<sup>3</sup> O Programa Universidade para Todos – PROUNI. (BRASIL. Disponível em: <[http://siteprouni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=140](http://siteprouni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140)>)

(PROUNI) (BRASIL, 2004), Reestruturação e Expansão das Universidades Federais<sup>4</sup> (REUNI) (BRASIL, 2007), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnológica<sup>5</sup> (IFET) (BRASIL, 2007), Universidade Aberta do Brasil (UAB) (BRASIL, 2005). No entanto, percebemos que estes não foram suficientes para suprir a falta de professores qualificados, com o agravante de que se ampliaram instrumentos que aumentam o poder do Estado no controle das políticas de formação de professores no Brasil impostas pelos organismos internacionais, através das políticas de avaliação em larga escala.

### ➤ *Implicações das políticas de avaliação em larga escala na formação dos professores*

As ações concomitantes ao PDE, como a avaliação em larga escala, assumem uma política de viés regulatório do processo educacional, cujos resultados são norteadores de novas políticas educacionais.

A política educacional do Município de Foz do Iguaçu visou a oferta de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada aos professores da educação básica, por meio de convênios com IES federais e estaduais conforme a política federal de criação da UAB no Brasil. A SMED ficou responsável pela administração e gestão do polo no município, já a administração dos cursos é de responsabilidades das instituições parceiras.

As políticas de incentivo a formação superior e continuadas dos professores do município, são caracterizadas por políticas municipais que preconizam a educação a distância e parcerias com as IES privadas, visto que poucas ações são realizadas junto a UNIOESTE, campus Foz do Iguaçu, que pouco a pouco tem reduzido o número de inscritos nos cursos de pedagogia presencial, considerando também que está é uma IES pública.

O município, até o ano de 2011, ainda possuía servidores com formação em nível médio, além de apresentar 23% dos professores cursando o Cursos de Pedagogia, este número deve-se ao número de professores que realizaram o curso de pedagogia na Faculdade Vizivali, e que em 2010, perderam seus diplomas quando o MEC reprovou o curso, muito destes entraram com processos contra a instituição, porém poucos foram indenizados, mas nenhum teve seu diploma reconhecido.

Em 2010 inicia a oferta do PARFOR presencial em Foz do Iguaçu, no campus da Unioeste de Foz que passou a oferecer o curso de Pedagogia, de 4 anos, tendo este a mesma matriz curricular do Curso de Pedagogia regular, a turma iniciou com 40 alunos, porém outras turmas não foram abertas, por não haver número de inscritos suficientes e candidatos aptos para turmas de 2011 e 2012.

---

<sup>4</sup> A expansão da educação superior conta com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). (BRASIL. Disponível em:

[http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=28](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28).)

<sup>5</sup> [...] a criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia - IFET tem como premissa fundamental as atuais políticas para a Educação Brasileira com recorte especial para aquelas voltadas à Educação Profissional e Tecnológica e à Rede Federal. (BRASIL. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/ifet\\_bases.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/ifet_bases.pdf).)

Em 2011 era ano de IDEB, e um dos critérios para o aumento da nota do município é o número de professores formados no ensino superior, sendo assim a SMED realizou pela primeira vez uma política de caráter emergencial no que se refere a formação de professores juntamente com o polo da UAB localizado no PTI, que passou a oferecer em parceria com a UEM o curso de pedagogia a distância, para suprir a demanda de professores que perderam o título por terem realizado o curso na Vizivali.

Os professores da rede municipal de ensino tiveram suas matrículas feitas de forma automática, e mesmo os que quisessem realizar o curso em outras instituições não poderiam, como é o caso de duas alunas que frequentam o Curso de Pedagogia da UEM no pólo da UAB e ao mesmo tempo o curso de pedagogia presencial na UNIAMÉRICA (Faculdade Privada, curso regular de 4 anos), pois as mesmas relatam que se não o fizessem teriam seus cargos exonerados, assim como ocorreu com muitas servidoras do município.

A pesquisa revela que 58,3% dos professores da rede municipal de ensino de Foz do Iguaçu formaram-se em IES privadas, e 69,8% destes na modalidade a distância, assim, verifica-se a falta de uma política municipal pautada em resolver ou auxiliar os professores no processo de formação superior, esses dados demonstram os reflexos de incentivo da política municipal na década de 1990 e início de 2000, quando a SMED oferecia ajuda de custo aos professores que buscassem qualificação, independente da modalidade ou instituição, nesse período ainda não tínhamos universidades públicas ofertando cursos na modalidade a distância, sendo assim, mais da metade dos docentes do município formaram-se em IES privadas e a distância.

Como em 2011 foi ano de IDEB, este foi um dos critérios para aumentar a nota do município, e os resultados vinculam-se a recursos que são destinados aos municípios, esta foi uma manobra política realizada, a fim de driblar as políticas educacionais e beneficiar a rede de ensino, assim justifica-se no censo escolar termos 94,3% dos professores com formação superior quando em dados reais estes somam 67,7% do total dos professores da rede municipal de Foz do Iguaçu, pois aos 94,3% incorporam-se os professores que estavam em curso por ter perdido o diploma no curso ofertado pela Vizivali.

Os professores, para cumprir as exigências legais da LDB 9394/1996, devem fazer suas próprias escolhas, formar-se por mérito próprio e recursos próprios, não houveram incentivos significativos para que tais cursos passassem a ser realizados por meio das faculdades que já dispunham do curso de pedagogia a partir de 2000.

Evidencia-se que a opção da maior parte dos professores municipais, pelas condições subjetivas a qual pertencem, foram por cursos de curta duração a distância, sendo comprovada pela ausência de candidatos inscritos nos editais de 2011 e 2012 das novas turmas do PARFOR presencial da UNIOESTE – campus Foz do Iguaçu, visto que a primeira turma iniciou em 2010 com 42 alunos e atualmente conta com apenas 16 alunos, parte desta evasão justifica-se por um grupo de alunas optarem por cursar o PARFOR por meio do polo da UAB, na modalidade de oferta a distância.

Sendo esta uma opção barata e viável aos cofres públicos, que no atual momento não estão mensurando o impacto desta formação na educação de modo geral, melhorar a qualidade do ensino atualmente está na relação quantitativa de profissionais formados, equipamentos que a escola possui, infraestrutura, e a aprendizagem destes alunos e a qualidade do trabalho docente como fica?

O município de Foz do Iguaçu ainda não possui um Plano de Carreira para os Profissionais do Magistério, assim como o estado do Paraná que valoriza e potencializa os professores na busca de qualificação visando ascensão profissional e salarial, não possuindo uma motivação para a qualificação profissional.

Assim, o município implementou por meio da Lei nº 3755, de 18 de outubro de 2010, que autoriza o pagamento do Prêmio por resultado, o qual os servidores das escolas municipais que atingirem a meta estabelecida pela SMED, pois o aumento do IDEB da sua escola implica no pagamento do 14º. Salário aos servidores da escola. Porém, para tanto, implementa-se uma política que incentiva a competição entre as escolas, não considerando os fatores intrínsecos a aprendizagem dos alunos que são desconsiderados pelo IDEB, aumentando a desigualdade entre as escolas quando os dados são divulgados, obscurecendo assim uma política de valorização dos servidores do magistério que possam de fato melhorar as condições de trabalho dos professores.

No ano de 2012, incorporou-se a esta Lei o Decreto nº 21.404, de 22 de junho de 2012, que regulamenta o pagamento do 14º. Salário, em detrimento das notas da avaliação do IDEB do ano de 2011, foi efetuado em 2012, neste documento está estabelecida a meta que cada escola deverá atingir para receber o décimo quarto. No art. 1º e parágrafo único deste Decreto explicita claramente os objetivos desta política e quem serão os beneficiados com a nota da escola.

Houveram melhorias após a introdução destas políticas, pois os professores passam a ter maior comprometimento pedagógico com a escola e alunos, o que refletiu na aprendizagem dos mesmos, porém o pagamento do décimo quarto não agrega valor no plano de cargos e salários, é realmente um prêmio por mérito com explicitado na própria política.

Assim, novamente ressaltamos a falta de uma política permanente de valorização dos profissionais do magistério no município, que possa refletir de fato em melhores condições salariais e materiais do desenvolvimento da carreira.

## › *Considerações finais*

Podemos concluir que as políticas e programas desenvolvidos e implementados pelo governo federal, no que concerne à formação de um elevado número de professores em curto período de tempo, desconsiderando a qualidade dessa formação, mas superando apenas os índices de professores sem formação superior que atuam na educação básica, não demonstra ampliação da qualidade em educação. Com intuito de reduzir as desigualdades sociais entre os docentes e colocá-los em um mesmo patamar de profissionais formados, podendo gerir e responsabilizar-se por suas escolhas autonomamente também não apresenta implicações na qualidade do processo de ensino e aprendizagem de seus alunos.

A política de formação de professores em nível federal está pautada no desenvolvimento das competências e, desse modo, os professores precisam buscar autonomamente superar as dificuldades encontradas no contexto escolar, resolver as mazelas escolares com poucos recursos.

Evidencia-se como elementos importantes os impactos da expansão e flexibilização da abertura das IES privadas e a oferta em larga escala dos cursos de formação de professores. Este fato gerou grande influência na formação dos professores do estado do Paraná e do município de Foz do Iguaçu, estas mudanças refletiram também na organização e oferta dos cursos pelas IES

públicas, que passaram a ofertar cursos de licenciatura em pedagogia e outras áreas nas duas modalidades.

Assim, afirmamos a necessidade de políticas que priorizem a formação inicial sólida, pautada na pesquisa e formação de professores críticos, enaltecendo a luta por melhorias nos Planos de Carreira, Planos Salariais e Cursos de Formação de Professores que tenham prioridade na formação de qualidade e não na quantidade destes sujeitos, visto que estes não podem ser apenas expectadores e executores de políticas prontas a serem apenas reproduzidas. Igualmente, é importante destacar que ao elaborar uma política pública de formação, também é necessário definir quem decide o que quando, com que consequências e para quem.

O maior desafio dos professores da rede municipal de ensino está em unir-se e ir contra a lógica de políticas meritocráticas e de bonificações docente, na luta por melhores condições de trabalho e planos salariais, para que os professores possam reduzir suas atividades profissionais, ao invés de aumentar a carga horária em sala de aula, tendo que trabalhar em até três escolas e três períodos. Precisamos de uma verdadeira práxis educacional que negue a lógica do capital e exploração social do professor brasileiro. Por fim, precisamos pensar na excelência escolar, mas para torná-las mais humanizadas e mais livres da pressão mercantilista da educação.

## > *Referências*

- BRASIL. (2007). **Compromisso Todos pela Educação**. PDE. MEC, p.1-8. Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/wp-content/uploads/2012/PME/todos\\_pela\\_educacao\\_passo\\_a\\_passo.pdf](http://www.paulofreire.org/wp-content/uploads/2012/PME/todos_pela_educacao_passo_a_passo.pdf)> acesso in: ago.2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)> acesso em: jul.2010.
- \_\_\_\_\_. Lei 9394/96, de 20/12/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 248, 23 dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1.088, de 2007**. Altera a Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996, para instituir o exame nacional de certificação como pré-requisito para o exercício do magistério na educação básica e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº1.403, de 9 de junho de 2003. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação continuada de Professores.
- CAPES. (2004). **Programa Universidade para Todos (PROUNI)**. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>> acesso em: Nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. (2007). **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>> acesso em: nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. (2007). **Institutos Federais de Educação e Tecnologia (IFET)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm)> acesso em: nov. 2011.

- DEITOS, Roberto A. (2010). **Políticas públicas e educação: aspectos teórico-metodológicos e socioeconômicos**. Revista: Acta Scientiarum, Education. Maringá, v.32, p.209-218.
- FOZ DO IGUAÇU. **Decreto nº 17.840, de 22 de agosto de 2007**. Disponível em: <[http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/form\\_vig.pl](http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/form_vig.pl)> acesso em: jun.2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 3755, de 18 de outubro de 2010**. Autoriza o pagamento do prêmio por resultado, em decorrência do índice de desenvolvimento da educação básica - ideb - aos servidores com efetiva lotação na secretaria municipal da educação.
- INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article)> acesso em: out. 2011.
- INEP/MEC. (2010). Censo Escolar Nacional. **Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo escolar 2010**. Brasília: INEP/MEC.
- MAINARDES, Jeferson. (2006). **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol.27, n. 94, p. 47-69, jan./abr.
- MASSON, Gisele. (2009). **Políticas de formação de professores: as influências do neopragmatismo da agenda pós-moderna**. UFSC – Florianópolis,SC.
- MEC. Ministério da Educação. (1997). **RESOLUÇÃO N.º3, DE 8 DE OUTUBRO DE 1997**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>> acesso in: jun.2010.
- \_\_\_\_\_. (2001). **Parecer CNE/CP n. 9**, de 8 de maio de 2001. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, Curso de Licenciatura, de graduação plena. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 2002, seção 1, p. 31.
- SCHNEIDER, Mara C. (2008). **Certificação de Professores: contradições de uma política**. Dissertação, UFSC/SC.
- SHIROMA. Eneida. MORAES, Maria C. M. EVANGELISTA, Olinda. (2002). **Política Educacional**. Rio de Janeiro:DP&A.
- WERLE, Flávia O. C. (2008). **Políticas de Instrução Pública no século XIX como eco de experiências internacionais**. Educação (Porto Alegre), v.31, n.2, p.173 -181, maio/ago.

## *Políticas de distribución de manuales escolares en el marco de las Reformas del Estado en 1990*

SIEBER, María Emilia / UNER-CIN - mariaemiliasieber@gmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: políticas públicas – políticas sociales- políticas compensadoras - Plan Social Educativo – Textos Escolares*

### » **Resumen**

Esta presentación se inscribe en el marco de la Beca CIN de Estímulo a las vocaciones científicas convocatoria 2013, que se viene desarrollando en el proyecto de investigación “Manuales escolares de Formación ética y ciudadana y código disciplinar en EGB3. Entre Ríos 1993-2003”. El mismo aborda el estudio de los manuales escolares de Formación ética y ciudadana que circularon en las aulas que implementaron el espacio curricular homónimo dentro del tercer ciclo de Educación General Básica (EGB3) en escuelas de la ciudad de Paraná, jurisdicción educativa de Entre Ríos. Se analiza a partir de los mismos la concepción de ciudadanía que construyen esos enunciados; las formas de selección, circulación y usos que les dieron los docentes frente a las propuestas editoriales; y las lecturas que de estos textos-manuales los estudiantes han elaborado desde sus condiciones de producción/recepción. El estudio de los manuales escolares se sitúa en los procesos desarrollados en la escuela y entre sus objetivos pretende analizar, en el contexto de reformas educativas de los años de 1990, la redefinición de prácticas y contenidos de una tradición académico – escolar que supone la formación del ciudadano en este ámbito<sup>1</sup>.

Los procesos de selección y puesta en circulación de los textos durante las reformas educativas implementadas a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación estuvieron en vinculación con las políticas sociales del decenio en el marco de la redefinición de la relación Estado, Educación y Ciudadanía, es por ello que consideramos productivo analizar los mecanismos de implementación de políticas públicas de dotación de textos escolares en el contexto del período que examina la investigación.

Durante los últimos veinte años del siglo XX se registraron importantes cambios en el funcionamiento de tramas y estructuras sociales de los países capitalistas, así como en los modos en que ellos adquieren las intervenciones del Estado. Se pueden encontrar coincidencias en la literatura alrededor de dos conjuntos de cuestiones. En 1er lugar, que los cambios en el

---

<sup>1</sup> Entendemos que los textos escolares son una de las herramientas fundamentales de enseñanza en la que se apoyan a diario los docentes en las escuelas. El libro de texto es un dispositivo clave en los procesos de selección y transmisión de contenidos y ocupó un lugar destacado durante el proceso de implementación de los contenidos básicos comunes (CBC).

funcionamiento de la economía capitalista han producido transformaciones en los modos de integración y en los problemas que se suene entender como “cuestión social”. En segundo lugar, que de una política social cuyo centro de gravedad se situaba en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, se tiene a pasar a otra cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo. (Andrenacci, 2005: 18)

En este marco, se realiza una somera revisión bibliográfica y documentaria de las políticas sociales relativas al PSE, en especial el programa de distribución de textos escolares gratuitos, destinadas al tramo de la escolaridad obligatoria y focalizada en las instituciones que atendían a las poblaciones de mayor vulnerabilidad. Se explora su puesta en marcha y se efectúa la agenda setting-política desde la revisión global de las noticias vinculadas a esta política social publicadas en la Revista *Zona Educativa*, edición mensual del Ministerio de Cultura y Educación nacional. Se hace énfasis en el período 1996-1999, pues se asume como el momento de intensa difusión de logros la gestión de esta política social compensatoria.

### › *Políticas de distribución de textos escolares: El Plan Social Educativo*

En términos generales podemos decir que, en consonancia con las decisiones = de políticas públicas que ya se venían tomando en nuestro país en la década de los años de 1970<sup>2</sup>, durante los años de 1990 se visualiza un quiebre decisivo en materia de políticas sociales al quedar en evidencia una nueva forma de construcción de Estado-nación que rompe con el modelo del Estado de Bienestar<sup>3</sup> y apunta a un Estado mínimo. A grandes rasgos diremos que estos lineamientos de corte neoliberal fueron: la transformación en los modos de regulación pública del mercado de trabajo; la re-mercantilización de la protección social; el surgimiento de estrategias alternativas para gestionar el desenganche entre empleo formal y protección social; la privatización total o parcial y la des-universalización de los esquemas públicos; la mayor participación de los sectores privados y financieros a través de medidas como la privatización de agencias estatales; la concentración de esfuerzos en programas específicos y focalizados de intervención compensatoria (Soldano y Andrenacci, 2005).

Estos cambios en el funcionamiento de tramas y estructuras sociales de los países capitalistas afectaron los modos de intervención del Estado en torno a dos cuestiones que nos interesa señalar. En primer lugar, las transformaciones en los modos de integración y en los

---

2 A partir del golpe de estado de 1976, la Argentina comienza a modificar su estrategia de desarrollo a favor de un modelo de apertura económica que se extrema en los años noventa en el marco de la modernización que, según el discurso de época, exigía la incorporación al mercado globalizado (Tiramonti, 2005)

3 Este modelo de Estado pretendía garantizar su presencia como principal agente de gestión y decisión en términos de políticas públicas, económicas y sociales, allá por los años de 1980 empieza a mostrar signos de debilidad como consecuencia de la crisis fiscal, el estancamiento del desarrollo económico y los cambios en las estructuras y flujos de mercados financieros y el incremento de la deuda externa en el marco de la restructuración global que se produce en la economía capitalista desde mediados de la década de los años de 1970.

problemas que se suelen entender como “cuestión social”. En segundo lugar, el surgimiento y consolidación de otros modelos de políticas sociales<sup>4</sup>.

Las reformas del Estado durante el período en estudio originaron lo que dio en llamarse la *nueva cuestión social* que demandó esos otros modos de gestión social en pos de esa pretendida y renovada institucionalidad pública. Al respecto Rosanvallon (1995: 98) advierte que el advenimiento de esta nueva cuestión social se tradujo en la inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social que cambiarán la naturaleza del Estado providencia, pues lo que se puso en tela de juicio -más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las difusiones siempre penosas de los aparatos- fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales.

En consonancia, desde una concepción de política social cuyo centro de gravedad se situaba en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, se tiende a pasar a otra cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo. (Andrenacci, 2005: 18). En coherencia con estas transformaciones tres aspectos son relevantes para des-entrañar las articulaciones de las políticas sociales en el contexto de las reformas neoliberales en nuestra región: la desestatización, la des-centralización y la focalización.

La desestatización implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados y dos aspectos son centrales en este proceso: uno que proviene de las estrategias de privatización y/o desregulación del sistema de seguros sociales y de servicios públicos; el otro del recurso a organizaciones no gubernamentales y comunitarias para la ejecución, control y regulación de programas sociales a través de mecanismos de gestión asociada. La gestión asociada fue una novedad en la institucionalidad social que posibilitó que la participación ciudadana adquiriese una creciente importancia. Esta gestión y la participación se vigorizaron a través de dos conjuntos de problemas la desburocratización y la fuerte crítica a la *politización* en cuanto partidización o electoralización (Repetto y Andrenacci, 2005: 297-303).

La descentralización en términos generales es entendida como la transferencia de funciones y decisiones a los gobiernos subnacionales y municipales. Tres son los rasgos que, según Repetto y Andrenacci (2005), marcan la descentralización durante los años de 1990: la transferencia del complejo de educación media y terciaria no universitaria a las jurisdicciones educativas; la gestión local de programas sociales que en su mayoría son diseñados, financiados y conducidos desde el estado central; la difícil revisión del complejo de pactos fiscales entre Nación, provincias y municipios que complejiza la distribución de responsabilidades de política pública<sup>5</sup>.

---

4 Cabe recordar que las políticas sociales elaboradas en el marco del Estado de Bienestar se caracterizaron, en general y al menos en el modelo caracterizada por Esping Andersen (1993) (citado en Soldano y Andrenacci, 2005) como *régimen socialdemócrata*, por intervenir en la economía capitalista con la finalidad de garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población a través de la “socialización” o “des-mercantilización” de una parte importante de los costos de reproducción de individuos, familias o grupos, así como un conjunto de condiciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo.

5 En acuerdo con Soldano y Andrenacci (2005), nos interesa advertir que políticas sociales con las características del PSE marcan los límites y quiebre de la des-mercantilización de una política social como la educación acontecida al hilo de la crisis del Estado Social en la experiencia argentina; así como la tensión descentralización / re-centralización alojada en las políticas educativas del decenio que se estudia. Al respecto Doval, D. (2013) nos advierte, cuando examina el proceso de transferencia de las instituciones educativas durante esta década a la provincia de Entre Ríos, que la descentralización administrativa del sistema educativo nacional aumentó la heterogeneidad de unos sistemas educativos provinciales que debían, en el proceso de

La descentralización de los sistemas educativos en Argentina dio continuidad a las políticas de transferencia iniciadas a fines de la década de los años 1950, que se profundiza en la década de 1970 y finaliza durante los años de 1990. En diciembre de 1991 se sanciona la Ley N° 24049 que autorizó al PEN a transferir, gradualmente y en forma total o parcial, al ámbito de las jurisdicciones provinciales, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos en las condiciones que prescribía dicha ley. De tal modo, se traspasó a las provincias, entre ellas la de Entre Ríos, la responsabilidad plena de la administración de las escuelas de nivel medio y de enseñanza superior no universitaria de dependencia del gobierno nacional radicadas en territorio de las jurisdicciones educativas provinciales. La transferencia de los establecimientos públicos de los niveles medio y terciario no universitario se realizaron en la provincia de Entre Ríos durante la gobernación de Mario Moine<sup>6</sup>. Debido al desarrollo alcanzado por estos niveles en la jurisdicción, la provincia de Entre Ríos fue uno de los distritos que mayor cantidad de establecimientos recibió al culminar el proceso de transferencia. Su magnitud se materializa en la recepción de 210 instituciones, 3.975 cargos docentes y 78.594 horas cátedras, lo que determinó considerables trastornos de carácter pedagógico, administrativo, previsional y presupuestario (Doval, D., 2013)

La focalización de intervenciones es central para atender a las medidas estratégicas que atravesaron las políticas sociales y que implicaron la selección de poblaciones, territorios o problemas específicos tomadas como objeto de intervención -las llamadas poblaciones objetivo de los programas de política social- (Repetto y Andrenacci, 2005: 306-307)<sup>7</sup>.

Durante la década el Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Novacovsky y Chaves, 1999: 7)<sup>8</sup>, en tanto eje de una gestión pública orientada a resultados, pone en foco el giro dado a las políticas sociales al advertir que entre las reformas que el Estado tenía aún pendiente se hallaba la construcción de un nuevo modelo de política social. Ese nuevo modelo debía

---

implementación de la LFE y los acuerdos del Pacto Federal, dictar sus leyes provinciales de educación, extender la obligatoriedad escolar, proyectar los CBC en los diseños curriculares jurisdiccionales a partir de recuperar las políticas re-centralizadoras que controlaban los contenidos y saberes socialmente legitimados y la distribución de las acciones compensatorias desde las cuales se pretendía subsanar las heterogeneidades de los sistemas educativos provinciales. En este mismo movimiento se creaban las condiciones para que las provincias tomaran, enmarcadas en los lineamientos centrales, o desde la conservación de los espacios para el Estado nacional, la decisión en cuanto a los tiempos y formas para llevar a cabo las reformas educativas y las acciones para acceder a las políticas de compensación.

<sup>6</sup> Mario Moine fue gobernador de la provincia de Entre Ríos por el partido Justicialista entre los años 1991-1995. Moine llega a la gobernación luego de haber sido Intendente de la Municipalidad de la ciudad de Paraná y con un pasado vinculado a una exitosa empresa comercial familiar. Uno de los objetivos fundamentales de su gobernación era sanear la compleja situación financiera de la provincia, para lo cual toma una serie de controvertidas medidas para contener el gasto público -entre las cuales se incluye el despido de 2.600 empleados públicos-. En su gestión el mandatario priorizó -en línea con las políticas nacionales- la reforma del Estado provincial de acuerdo con los postulados del entonces ministro de economía nacional, Domingo Cavallo, por sobre la negociación y el consenso.

<sup>7</sup> La focalización puso en evidencia que ya no se estaba pensando en una política social inclusiva e igualitaria al estilo de las generadas durante la vigencia del Estado Social, sino en una política social que apuntase al combate directo a la pobreza con las dos consecuencias problemáticas provocadas: la desarticulación de la lógica del conjunto de la política social y la profundización de la fragmentación social. Recordemos que la política social moderna aparece como un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de la integración social -las formas de organización del trabajo, del sistema educativo o el de salud pública- a veces como sostenes de mecanismos que muestran signos de debilidad -el complejo de la seguridad social- y a veces como restauraciones de sectores cuyas trayectorias se interrumpen -las intervenciones asistenciales- (Soldano y Andrenacci, 2005: 47).

<sup>8</sup> El SIEMPRO dependía de la Secretaría de Desarrollo Social de la República Argentina y era financiado por el Banco Mundial.

acompañar al económico para lo cual debía lograrse una nueva institucionalidad pública, donde lo social fuese constitutivo del Estado y cuyo objetivo central fuese la equidad, la integración social, la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. La nueva institucionalidad pública debía, en definitiva, remitir al crecimiento de poder de la autoridad social al ponerla en pie de igualdad con la autoridad económica para conducir y generar las condiciones de fortalecimiento de los sectores más frágiles de la sociedad, facilitar la expresión de sus demandas y producir los mecanismos para una distribución más equitativa de la riqueza. Al respecto, al analizar las transformaciones de los Planes Sociales durante la década de los años de 1990, Repetto (2003) advierte que deben distinguirse dos momentos el del Plan Social de 1993 y el de 1995 y nos dice que Mientras el primero lanzó una vaga señal gubernamental sobre que “algo” se estaba haciendo en materia social en un entorno de fuerte ajuste fiscal, el segundo se revistió de ropaje tecnocrático intentando concentrar su atención en la oferta focalizada a pesar de haber asumido con una visión más compleja el problema de la pobreza y planteado la necesidad de su abordaje integral y a largo plazo. Para lo cual se proponía una mejor asignación de los recursos e indicaba cinco criterios en el diseño y la ejecución de las políticas sociales: 1) Focalización, 2) Integralidad, 3) Sustentabilidad, 4) Metas y control y 5) Fortalecimiento de la comunidad. Sin embargo, en la ejecución práctica, según advierte este autor, el Plan no plasmó estas orientaciones fundamentales, y se limitó a aumentar el número de programas sociales focalizados.

Ante las transformaciones que se producen durante los años de 1990 en el complejo de política social en la Argentina, Repetto y Andrenacci (2005: 295-297) examinan la relación entre esos cambios, los modelos de institucionalidad social y las formas de ciudadanía, pues entienden que la relación entre institucionalidad social y ciudadanía tiene un movimiento más evidente resultante de la estructura económica y de la dinámica política; y otro menos evidente, el cual nos interesa revisar desde las políticas focalizadas del PSE. Este movimiento menos evidente refleja en las políticas públicas, en particular en las sociales, los imaginarios de los ciudadanos y sus organizaciones. Estos autores señalan que en términos de ciudadanía los tres procesos mencionados, la desestatización, la descentralización y la focalización, produjeron la remercantilización de los clivajes de la integración social al lugar que ocupan los ciudadanos respecto al mercado, y la des-universalización de la política social. Lo cual en términos de ciudadanía implica una creciente desigualdad geográfica y la fragmentación de derechos sociales desde una perspectiva de ciudadanía plena hacia una de titularidades coyunturales.

› *Otros modos de gestión de la cuestión social: focalización, descentralización de recursos, participación comunitaria y control social*

Los programas compensatorios de la década de los años de 1990 permiten observar rasgos de esos otros modos de gestión social que, en el marco de las reformas educativas, deben dimensionarse ante el impacto y las dificultades de implementar unas políticas sociales compensatorias que procuraron atender la maximización de la eficacia y la eficiencia, la equidad y la calidad, según advierte Cosse (2005)<sup>9</sup>. Este autor describe los criterios que articulan esa maximización al hilo de las transformaciones que introdujo la LFE, las que afectaron diversas dimensiones de los sistemas educativos nacionales y jurisdiccionales: la extensión de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años; la sustitución del sistema tradicional de 7 años de escolaridad primaria -de carácter obligatorio- y 5 años de escolaridad media -de carácter no obligatorio- a tres ciclos de 3 años c/u escolaridad general básica que conformaron los años de escolaridad obligatoria-EGB1, EGB2 y EGB3- y tres años de enseñanza diversificada disciplinadamente que conformaban el polimodal articulado con la enseñanza técnica; el establecimiento de una red nacional de formación docente; el cambio de los contenidos curriculares comunes o contenidos básicos comunes (CBC); el establecimiento de políticas sociales compensatorias y focalizadas para los sectores de mayor vulnerabilidad social; la organización de un sistema nacional de evaluación de la calidad; la reivindicación para el Estado de un papel central en la conducción de las políticas educativas; la instalación de un programa de capacitación de funcionarios públicos del sector educativo en las provincias; el establecimiento de diversos organismos técnicos de análisis y asesoramiento en el marco de unas políticas de reclutamiento que privilegiaron perspectivas y posicionamientos múltiples. De este modo, sostiene Cosse (2005: 4), se ilustran los complejos procesos por los cuales se establecieron políticas públicas en el marco de políticas neoliberales cada vez más ortodoxas y más extendidas. Así, frente a un conflicto de alta visibilidad que amenazaba la estabilidad gubernamental y se iba convirtiendo en el principal problema para el Gobierno, se generó una coyuntura en la que se estableció como única salida la consolidación de un nicho en el cual se reivindicaba el papel central del Estado y la relevancia de la prestación estatal del servicio educativo. En paralelo, en el contexto de los procesos de descentralización, se enfatizaba el carácter federal del Estado argentino que requería que la implementación de las políticas educativas armonizaran los espacios y niveles de decisión del Estado nacional, los gobiernos provinciales y las instituciones escolares lo cual hizo, entre otras cosas, que se difiriera el ritmo de las transformaciones que se pretendían producir y las características que asumieron las mismas<sup>10</sup>.

---

9 En su ponencia Cosse (2005) explora el impacto y las dificultades de la implementación de políticas compensatorias que procuran mejorar la equidad, en el contexto de los profundos cambios instalados en el sistema educativo argentino en los '90 orientados a maximizar la eficiencia, la eficacia, la equidad y la calidad. Y centra su análisis en el Programa de becas para estudiantes de escasos recursos, Plan Nacional de Becas Estudiantiles

10 Algunos datos de la situación del sistema educativo a mediados de los años de 1990 pueden orientarnos en lo que acontece. Primero, amplia cobertura casi del 100% en el nivel inicial y en EGB y 80% en el nivel polimodal. Segundo, fuertes desigualdades provinciales, tanto en la eficiencia como en

El federalismo exigió, asimismo, que la implementación de las políticas sociales se consensuara en el Consejo Federal de Educación (CFCyE) y, si bien, los ritmos fueron más lentos y demandaron una fuerte inversión de tiempos y energías, tal como muy bien advierte Cosse (2005), la obtención de estos consensos otorgó una amplia legitimidad a la acción del Ministerio Nacional del área educativa. Lo cual, además, convirtió al CFCyE en una poderosa arena de negociación para las provincias para disputar recursos, asignaciones, planes sociales (Doval, D., 2013)<sup>11</sup>.

Acorde a lo señalado, la Resolución N° 31/93 del CFCyE expresa la decisión de apoyar la implementación del PSE en consideración que daba cumplimiento a uno de los roles fundamentales que la LFE asignaba al Ministerio de Cultura y Educación nacional: *canalizar las políticas compensatorias*, al tiempo que reforzaba el ámbito del CFCyE como espacio propicio para definir las. Se esgrimen en la resolución argumentos tales como: *concebirlas como el conjunto de acciones que materializaban el federalismo pues no se reducían al reconocimiento de protagonismos territoriales, posibilitaban la acción conjunta para la solución de los problemas que de modo individual no la encontrarían, la efectividad de unos programas, como el PSE, que se lograría con la continuidad de acciones garantizadas por el hecho de ser la educación un procesos sistemático.*

En la LFE una preocupación central fue la cobertura, la calidad y la retención de los sectores más vulnerables y de allí la importancia que se otorgó al PSE en tanto posibilidad de una pretendida garantía de equidad para los sectores más vulnerados de la sociedad. ¿Cuáles fueron las nuevas formas de gestión social de las políticas sociales focalizadas que propiciaron que la ciudadanía legitimara la desaparición de los bienes sociales?.

En pos de la consecución de esta supuesta equidad y acorde a esas otras formas de gestión social el PSE estableció como dinámica la focalización en los sectores más necesitados pero con amplitud en alcance, para lo cual descentralizó los recursos con participación comunitaria y control social, otorgó centralidad pedagógica, procuró la vinculación con otros programas, tanto de transformación educativa cuanto de desarrollo social, y la articulación del nivel nacional, provincial e institucional.

El PSE se presenta, entonces, como una política social compensatoria destinada a las poblaciones pobres/*humildes* que recorta/discrimina, de la totalidad de las instituciones que componen los sistemas educativos argentinos, una cantidad de escuelas a las que se envían recursos de distinta índole para atender diversas necesidades y lograr que también en estas instituciones y en estas poblaciones las transformaciones educativas puedan llevarse a cabo en esa conjunción de eficacia y eficiencia / equidad y calidad. Es así que el PSE marca un hito en las políticas socio-educativas del decenio pues instituye, en unos sistemas educativos de carácter homogeneizador, unas acciones de pretendida discriminación positiva que van a dirigir las

---

la cobertura, la tasa de supervivencia varía entre 70 y 92%, con desviaciones estándar de 7,56% en EGB1 y EGB2, 9,40% en EGB3 y 4,38% en polimodal. La cobertura de los sectores "más pobres" presenta dificultades fuertes y varía entre 59% y 98% entre 1997 y 1999 (Cosse, 2005)

11 Al respecto Repetto y Andrenacci (2005) advierten que, ante la carencia de una estrategia de conjunto para la realización de programas sociales que se tradujo en una ausencia de diagnóstico global sobre los problemas sociales de Argentina, se desnudó cierta habilidad pragmática y heterodoxa del Estado nacional y algunos provinciales para conseguir fondos y realizar intervenciones sociales.

intervenciones del Estado destinadas a “los humildes” según enfatizaba Menem al asumir la presidencia del país en el año 1989<sup>12</sup>.

La gestión del PSE se implementó a través de tres programas compuestos por proyectos específicos: Programa 1 “Mejor educación para todos”, Programa 2 “Mejoramiento de la infraestructura escolar”, con estos dos Programas se lanza, y desde 1997 el Programa Nacional de Becas de retención Escolar. Se pone en marcha en el año 1993 y estuvo vigente hasta el año 1999, período durante el cual se encaró, en el contexto de sus programas, la distribución de libros de texto, diccionarios y bibliografía para bibliotecas escolares <sup>13</sup> en las distintas jurisdicciones educativas<sup>14</sup>. Bajo el lema *libros para todos* se sostuvo que: “Nadie duda, por estos días, que más allá de los adelantos tecnológicos permanentes, los libros siguen siendo uno de los materiales más eficaces para desarrollar las capacidades de los niños. Sin embargo, las desigualdades económicas y sociales hacen que los sectores postergados no tengan la posibilidad de acceder a los materiales de lectura que favorezcan el aprendizaje. Bajo esta realidad el PSE buscó la mejor forma de que todos tengan en sus manos los libros necesarios para desarrollar las capacidades de lectura y escritura indispensables para el manejo diario y su incorporación plena en la sociedad (...)”<sup>15</sup>.

Entendemos que el programa de distribución de textos escolares gratuitos se articula en esta trama bajo la pretensión de garantizar, a través de esa pretendida discriminación positiva, algo del orden de la equidad y la calidad educativa para aquellos sectores más afectados socioeconómica y culturalmente por los procesos de transformación del Estado durante los años de 1990. Cabe, asimismo, advertir que la implementación del PSE arroja indicadores favorables con relación a los efectos de esta política focalizada y que se inscribe en la línea de transformaciones de la política social y su gestión en la década de 1990 que hemos señalado y, en su marco, las acciones de intervención realizadas desde el Estado para atender a la pobreza en pos de lograr la mentada equidad para los sectores más vulnerables de la sociedad. En este punto, y acorde a nuestras inquietudes iniciales, nos interesa indagar desde que agenda político-institucional se postulaban estas otras formas de gestión de lo social demandadas por la nueva cuestión social y a través de qué canales de comunicación institucionales y que conjunto de noticias lo difundían en el cotidiano de las prácticas escolares.

---

12 Vale recordar lo enunciado por el entonces Presidente de la República Argentina, Carlos Saúl Menem, quien sostenía que las reformas del Estado que se llevaban a cabo eran a favor de las poblaciones más vulnerables de la sociedad Argentina: “Deseo que sepan que estas reformas son antes que nada, a favor de los humildes. De su mejores oportunidades de trabajo. De su dignidad personal y realización” (Asamblea Legislativa 8 de julio de 1989) (Ver Doval, D, 2013 y Doval, D. y Sieber, M.E., 2014)

13 A través del proyecto 1 de “Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial, EGB 1 y 2” y el Proyecto 3 “Mejoramiento de la calidad secundaria” que realizaron la provisión de libros gratuitos a las escuelas. Hasta 1995 solo se compraron libros de textos escolares, es decir libros para el aprendizaje de la lectoescritura y manuales escolares y a posteriori se les incorporaron textos de literatura, enciclopedias, diccionarios, atlas y otros destinados para bibliotecas de aula e institucionales. Nota de tapa “Cuatro años de políticas compensatorias”. Según datos de la *Revista Zona Educativa* hacia mediados del año 1996 se habían distribuido 7.000.000 de libros, idem, pp 22-24 Nota de tapa “Cuatro años de políticas compensatorias”, en *Revista Zona Educativa*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, año 1, num 3, 1996, pp. 19-24.

14 Se está realizando el relevamiento de los archivos del Consejo General de Educación de la jurisdicción educativa entrerriana y cabe advertir que a la fecha no pudimos encontrar material que detalle el material bibliográfico que cada escuela recibió.

15 Idem, p. 24

## › *El PSE en agenda político-institucional: libros para todos y cuatro años de políticas compensatorias*

En pos de aproximar algunas respuestas a nuestro interrogante nos proponemos trabajar desde la metodología de agenda setting<sup>16</sup> dado que nos posibilita poner en discusión una tendencia relativa a los modos en que los canales de comunicación institucionales trataron esta política social. La metodología escogida nos dice que el conjunto de temas considerados relevantes por los medios de comunicación y los canales de comunicación institucionales, se transforman de agenda de medios en agendas de la audiencia. O mejor dicho, son percepciones o recortes que los medios realizan de la información que quieren transmitir. De tal forma, son efectivos para decirle a la opinión pública como se deben pensar esas cuestiones. Estos estudios contemplan tres tipos de agendas setting: *la de los medios; la política y la del público*. En la teoría de agenda setting se estudia como los medios ejercen influencia en las audiencias mediante temas considerados de mayor relevancia, imágenes y perspectivas que entran en el plano subjetivo y de opinión y la transferencia de prioridades y el énfasis otorgado a cada uno de los temas. (Rodríguez Díaz, 2004)

Exploramos, entonces, al promediar la década de 1990 los efectos que su puesta en marcha provocaban y lo hacemos a través de la agenda setting-política. Para lo cual hemos revisado globalmente las noticias vinculadas a esta política social divulgadas en la Revista *Zona Educativa*, edición mensual publicada y distribuida por el del Ministerio de Cultura y Educación nacional entre 1996 y 1999. *Zona Educativa* tenía la finalidad fundamental de difundir las acciones desarrolladas en pos de la implementación de la LFE. Sus contenidos fundamentales referían a cómo avanzar en los compromisos pactados por el conjunto de los ministerios provinciales en el CFCyE. Se escoge esta publicación, pues asumimos que plasma aspectos de la institucionalidad de la agenda de políticas sociales llevadas a cabo desde los Estados nacional y provinciales.

En una publicación reciente, Inés Aguerrondo (2010:28) reconoce que la Revista *Zona Educativa* jugó un rol fundamental para la difusión de la visión de las reformas educativas argentinas durante la década de 1990, pues llegaba a las escuelas mensualmente con orientaciones concretas para los docentes en las instituciones educativas. La revista tenía una tirada de 650000 ejemplares para garantizar un ejemplar para cada docente y era distribuida de manera directa en las escuelas de dependencia de los gobiernos provinciales. A partir de 1998 cada Revista se acompañaba de un fascículo *-Zona Dirección-* que se dedicaba a la función directiva. Dada la extensión del trabajo se efectúa una selección acotada de números y relevamos los principales titulares de tapa y notas centrales vinculados al PSE.

El número 3 del primer año de publicación expone el siguiente titular en la nota de tapa: "Cuatro años de políticas compensatorias". La nota vincula la distribución de textos, diccionarios, manuales, útiles, cuadernos, etc. a los objetivos del PSE de cumplir con la igualdad de oportunidades. Se ligan políticas sociales compensatorias, equidad y calidad bajo la responsabilidad

---

<sup>16</sup> Originalmente la Teoría de la agenda setting fue introducida como una descripción y explicación de la influencia de las noticias de los medios de comunicación en la opinión pública. Más particularmente, la influencia de un conjunto de noticias sobre la percepción del público de cuales son los temas más importantes del día. La agenda setting ha sido objeto de estudio en centenares de investigaciones empíricas realizadas por expertos de todo el mundo, proporcionando una amplia visión del papel de los medios de comunicación de masas en la formación de la opinión pública, se sigue a Rodríguez Díaz, 2004.

del Estado frente a los sectores con menores disponibilidades para acceder a bienes materiales y simbólicos. No es de extrañar que el artículo se cierre con la mención explícita de que el objetivo prioritario durante 1996 era el mejoramiento de la calidad educativa, hemos mencionado con anterioridad que la calidad debía articularse con la equidad en la agenda de políticas sociales. Se remarca que los recursos financieros, pedagógicos y materiales llegaban directamente a las escuelas con el fin de garantizar transparencia y generar el compromiso y participación de la comunidad educativa.

Diremos, entonces, que se delinearán las formas de gestión social que la descentralización y la focalización reordenan para asumir la nueva cuestión social y dar visos de ejecución al otro articulador de las políticas públicas: la eficacia y la eficiencia. No es de extrañar, entonces, que cuando se hace referencia al modo y los mecanismos de relaciones interinstitucionales para trabajar con este programa se recalca que las escuelas están en contacto directo con el Estado nacional y provincial y se sostiene que la descentralización era un componente fundamental para poder llevar a cabo el PSE. Se suma a lo anterior otro elemento sustantivo: es a través del subsidio que las escuelas acceden a los materiales didácticos acordes a cada región para concretar los objetivos del programa. Vale recordar, según se señaló, que uno de los objetivos centrales del PSE era lograr la transformación de las escuelas a través de la entrega de recursos materiales, didácticos, libros, bibliotecas escolares, capacitar a docentes, mejorar la relación docente alumno y a su vez los mecanismos de aprendizaje. El éxito de estos objetivos estaba atado, según se plantea en la agenda de políticas públicas, a la descentralización como estrategia. El artículo culmina planteando que desde 1993, el PSE desarrolla estos programas focalizando el cumplimiento de sus objetivos en sectores más desprotegidos y subraya que hasta el momento no habían podido acceder a una educación adecuada y ello los posicionaba en situación de desventaja en la sociedad.

El segundo artículo que marca algunos de esos rasgos de la agenda política es el aparecido durante el año 4 en el número 33 de la Revista Zona Educativa: "Las Políticas Públicas y los libros en las escuelas". Este es un trabajo del Secretario de Programación y Evaluación Educativa, Sergio España, que tiene por tópico central destacar el esfuerzo del gobierno nacional y provinciales para que el libro de texto vuelva a tener un lugar protagónico. España remarca que históricamente el libro de texto ha sido desvalorizado. En este sentido sostiene que fueron veinte años y administraciones que, por autoritarias o erradas concepciones, alejaron al libro de las prácticas cotidianas de aprendizaje. Asimismo recalca que a partir de los años de 1990 todos los programas implementados por el MCyE incorporaron el libro como parte sustancial de sus propuestas, del perfeccionamiento docente, de los proyectos institucionales. Para ello el Estado nacional invirtió \$ 151.404.415 llegando a entregar 20 millones de libros a las escuelas. Sostiene que el consenso político de las jurisdicciones fue fundamental para llevar a cabo las políticas de dotación de textos escolares que tuvo respaldo jurídico a través de la LFE, el Pacto federal educativo, los acuerdos del CFE y los diseños curriculares jurisdiccionales.

## › *Notas para la recapitulación*

La implementación de las políticas públicas durante el decenio en estudio se caracterizó por una gestión social descentralizada, focalizada y flexible sostenida por unas acciones que, como lo

hemos mostrado a través del PSE, se integraban en los programas que se activaban (también se desactivaban) según las contingencias con las autoridades locales, la información territorial brindada y los recursos económicos disponibles. Hemos revisado el papel que debía desempeñar el SIEMPRO en la operativización, información, monitoreo y evaluación de los programas sociales que atendían de manera masiva e integral a los sectores “pobres” que espejaban la nueva cuestión social. El cambio de gestión de las políticas sociales demandaba, según se afirmaba desde el SIEMPRO, la coordinación de los programas sociales, la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y la vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla en pos de la integración y la equidad social (Novacovsky y Chaves, 1999: 8). La articulación de las acciones mencionadas fueron claves en el logro de una gestión social abocada a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones en situación de pobreza a través de unos programas sociales destinados a transformar la situación inicial con foco en algún tipo de compensación cuyos resultados eran medidos en demandas satisfechas<sup>17</sup>.

La agenda-política de institucionalidad de las reformas educativas que se suscitan a partir de la sanción de la LFE encontró en la Revista Zona Educativa un órgano de difusión ad-hoc para exponer los resultados, en particular cuantitativos, logrados a través de la implementación de lo que Aguerrondo (2010:29) denomina *políticas de equidad*. Las cuales durante el período 1993-1999 se deciden sobre la base de una *estrategia masiva de atención integral a sectores pobres a través del PSE*. Dada la masividad de su difusión y la posibilidad de que docentes y alumnos tuviesen acceso a libros de texto, materiales didácticos, financiamiento para proyectos educativos, entre otros, es dable suponer que la ejecución del PSE y las formas de gestión social de estas pretendidas políticas de equidad / políticas sociales compensatorias instalaron en la agenda pública/política un interés por los cambios que se habían suscitado al interior del Estado y sus reformas y como ello repercutía en la ciudadanía. Las noticias que hemos revisado son en general de carácter explicativo, descriptivo y con énfasis en los logros materiales, es decir en los resultados. Se acentúan los déficit de los sectores sociales de destino de esas políticas públicas y discursivamente se apunta a un apoyo que encadena las políticas compensatorias para educación articuladas bajo el eje *equidad – calidad*.

Para finalizar nos parece adecuado dejar planteados unos interrogantes a partir de recuperar lo que señalaba allá por 1998 Juan Carlos Tedesco en un análisis sobre la relación entre educación, mercado y conocimiento. Al respecto enfatizaba la necesidad de aclarar cierta confusión en cuanto a la relación entre educación y equidad social. Indicaba que se ha discutido y se seguía discutiendo con intensidad si la educación es la variable fundamental para explicar y para superar la pobreza. Explicaba que muchos pensaban que en lugar de otorgar tanta importancia a la

---

17 La recuperación de las acciones compensatorias detalladas en la Resolución Nº 31/93 del CFCyE en vinculación con la ejecución del PSE, permite ilustrar lo que venimos señalando y la índole de las acciones que compensatorias pensadas y ejecutadas en las escuelas seleccionadas para atender a *los humildes*: la atención de las necesidades de 1000 escuelas primarias, la distribución de libros de texto, de lectura y útiles para sus alumnos; el apoyo y perfeccionamiento proporcionado a sus docentes; la refacción de sus edificios; la estimulación de 600 proyectos de innovación pedagógica generados en cada escuela; el equipamiento otorgado a 500 escuelas secundarias con laboratorios de computación; la erradicación de 742 escuelas rancho; la construcción de 1000 salas de jardín de infantes, etc.; la atención de las necesidades de 1000 escuelas primarias, la distribución de libros de texto y de lectura y útiles para los alumnos; que se brindaba apoyo y perfeccionamiento a los docentes; se refaccionaban los edificios; se estimulaban 600 proyectos de innovación pedagógica generados en cada escuela; se equipaban 500 escuelas secundarias con laboratorios de computación; se erradicaban 742 escuelas rancho; se habían construido 1000 salas de jardín de infantes, entre otras acciones (Doval, D. y Sieber, ME, 2014).

educación sería mejor modificar la distribución del ingreso, las condiciones del comercio internacional y/o la corrupción de la clase política. El debate, sin embargo, no pasaba por decidir si una variable era más o menos importante que otra. Las estrategias de desarrollo social, afirmaba Tedesco, tenían que ser estrategias sistémicas y que para el caso de Argentina era importante advertir que la relación de determinación entre educación y equidad social era recíproca. La educación contribuye, afirmaba nuestro autor, a la equidad social, pues sin educación es imposible acceder a puestos de trabajo productivos y es imposible participar activamente en la vida ciudadana. Pero sin equidad social es imposible educarse apropiadamente. Ante estas y otras afirmaciones que caracterizan la legitimación discursiva de la década surgen algunos interrogantes: ¿puede darse esta equidad en el marco de la desaparición de los mecanismos institucionales de solidaridad interclases, interterritorial e intergeneracional y unos mecanismos públicos garantes de la existencia de determinados bienes simbólicos y materiales y servicios sociales que operen como mínimos de ciudadanía?. ¿O acaso la elusiva palabra equidad no hace más que remitirnos a esa ciudadanía de titularidades coyunturales y que unas políticas sociales focalizadas como el PSE, de ningún modo pueden compensar la desarticulación de la lógica del conjunto de una política social inclusiva, igualitaria, con sentido de lo común ante la vigencia de los derechos sociales?

### › *Bibliografía citada*

- Aguerrondo, I.(2010). "Construcción de institucionalidad para gestionar el cambio. El Ministerio de Educación en la Argentina en los años 90", en Aguerrondo, I (coordinadora) *Institucionalidad de los Ministerios de Educación. Los procesos de reforma educativa de Chile y Argentina en los años 90*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO
- Andrenacci, L (compilador) (2005) "Introducción", en *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cosse, G. (2005) "Políticas públicas y Estado. Las políticas compensatorias en la educación argentina: El caso del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997-2003)", en 3er. Congreso Argentino de Administración Pública, disponible en <http://www.aaep.org.ar/ponencias/congreso3/Cosse%20Gustavo.pdf>
- Doval D., y Sieber, ME. (2014) "La Reforma del Sistema Educativo en la Argentina en los 90: Ley Federal de Educación e Implementación de Políticas Compensatorias", en *Actas 2das Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral, 29 y 30 de Mayo del 2014.
- Doval, D. (2013). "¿La continuidad del día T?: la extensión de la escolaridad básica y los procesos de descentralización de los sistemas educativos", en *Actas del IX Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político y UNER, Paraná, Entre Ríos, 17 al 20 de julio de 2013.
- Novacovsky, I y Chaves, P (coord. General) (1999) *Manual Metodológico para la Planificación y Seguimiento de Programas Sociales*, Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-UNESCO.
- Repetto, F. y Andrenacci, L (2005). "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina", en *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

- Repetto, F. (2003) *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*, Series de la CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas, disponible en <http://www.cepal.org>.
- Rodríguez Díaz R (2004) *Teoría de la Agenda – Setting aplicación a la enseñanza universitaria*. España: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, disponible en [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2297/1/Agenda\\_Setting.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2297/1/Agenda_Setting.pdf)
- Rosanvallon, P (1995) *La Nueva Cuestión Social*. Argentina: Ediciones Manantial
- Soldano, D. y Andrenacci, L (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, L (comp.) *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tedesco J, C. (1998) *Educación, Mercado y Ciudadanía*, en *Nómadas (Col)* núm 9, septiembre, pp. 29-39
- Tiramonti, G. (2005). “La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años ‘90”, en *Pro-Posições*, v. 16, n. 3 (48) - set./dez, pp. 53-74

## Revistas analizadas

- Revista *Zona Educativa*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, año 1, num. 1, 1996, pp. 19-24
- Revista *Zona Educativa*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, año 1, num. 3, 1996, pp. 19-24
- Revista *Zona Educativa*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, año 4, num. 33, 1996, pp. 41-43

# *Organización de la oferta para la Primera Infancia en la Ciudad de Buenos Aires*

SNAIDER, Carolina / Universidad Torcuato Di Tella - carolinasnaider@hotmail.com

NARODOWSKI, Mariano / Universidad Torcuato Di Tella

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras clave: Nivel Inicial- Primera Infancia- Escuela Privada- Educación no formal.*

## **> Resumen**

En un contexto de expansión del Nivel Inicial, si bien se ha universalizado el acceso para la sala de 5 años, para las edades no obligatorias las tasas de cobertura se reducen a la vez que la demanda insatisfecha se incrementa. Existiendo una gran cantidad de modalidades institucionales que reciben a los más pequeños y que son gestionadas por distintos actores, el estudio pretende describir el modo en que se organiza el sistema educativo para niños y niñas de 45 días a 4 años en la CABA utilizando el concepto de cuasi-monopolio estatal del sistema educativo. A partir de la revisión de los datos estadísticos y el encuadre legal es posible corroborar el crecimiento de la cobertura; crecimiento sustentado por la existencia de un conjunto de instituciones públicas, privadas, “oficiales y no oficiales” que son habilitadas para operar bajo regulaciones que determinan distintos niveles de control y márgenes de maniobra.

## **> Introducción**

En un contexto de expansión del Nivel Inicial y adelantamiento de la escolarización a edades cada vez más tempranas (Diker, 2001; DiNIECE, 2010, Kaufmann 2004; López, 2012; Malajovich, 2010; Narodowski y Snaider, 2014, entre otros), puede verse que en el ámbito de la CABA<sup>1</sup> las tasas de escolarización son crecientes pero a la vez se combinan con “listas de espera” también en aumento. Existiendo una disposición constitucional<sup>2</sup> que compele a su Estado a hacerse cargo de la

---

<sup>1</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<sup>2</sup>La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de financiar la educación pública, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades a partir de los 45 días de vida, hasta el Nivel Superior, con carácter obligatorio desde el preescolar [...] (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Capítulo III, Artículo 24).

educación pública desde los 45 días de vida, la AEPI<sup>3</sup> se ha vuelto objeto de debates políticos y reclamos sociales<sup>4</sup> (Narodowski y Snaider, 2014a).

Como respuesta a una demanda creciente, se han venido generando una gran cantidad de modalidades institucionales que reciben a los más pequeños, las cuales son gestionadas por distintos actores configurando una gran superposición de responsabilidades e incumbencias de diferentes áreas del Estado, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil (Itzcovich, 2010; 2013; Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF, 2013; Neuman, 2007, entre otros).

Para la sala de 5 años se ha universalizado el acceso (con una cobertura del 97, 2%, EAH, 2012) y siendo el primer año de escolaridad obligatoria es mayor el grado de normativas homogéneas reguladoras. Por el contrario, podrá verse que para los establecimientos que atienden niños de 45 días a 4 años las tasas de cobertura se reducen, las demandas insatisfechas se incrementan; y los grados de control y exigencias que los responsables de las instituciones deben cumplir son diversos dependiendo de la normativa que se aplica a cada modalidad.

## > *Objetivos*

En este marco, el estudio pretende describir el modo en que se organiza el sistema educativo para niños y niñas de 45 días a 4 años en la CABA utilizando el concepto de cuasi-monopolio estatal del sistema educativo. Se propone analizar cómo fue evolucionando desde comienzos del Siglo XXI la demanda- en cuanto a la matrícula y el alcance de la cobertura- en términos de cada tipo de oferta y su sector de gestión y caracterizar las distintas instituciones existentes relevando las regulaciones que enmarcan su funcionamiento.

## > *Marco Teórico*

Mientras que tradicionalmente la multiplicación de modalidades institucionales de AEPI se organizaron bajo las categorías de “educación formal” y “no formal” y que “en este sentido, se las presenta como contrarias y excluyentes entre sí” (Redondo, 2013: 13); así como también se percibe una rivalidad entre el sector estatal y el privado; el marco teórico que se utiliza basado en el modalidad cuasi-monopólica de provisión de educación- aporta una lente para observar la situación de manera integrada y dinámica.

El concepto de cuasi-monopolio estatal- inspirado en el clásico estudio de D’Aspremont y Gabszewicz (1985)- sintéticamente explica como la provisión del servicio educativo consta de un sector tradicional monopólico en el cual el Estado regula, financia y provee la oferta educativa, a la vez que coexiste con otro sector, al cual se identifica como “sector de salida” (en términos de Hirschman, 1977). Si bien se lo relaciona con las escuelas de gestión privada- es de hecho mucho más variado y complejo (Narodowski, 2010). Siguiendo a los autores, lo que se constata es un

---

<sup>3</sup>Atención y Educación de la Primera Infancia

<sup>4</sup> Ver por ejemplo Premat, S, (27 de octubre de 2013), “Conseguir matrícula en los jardines de infantes”, una odisea, Diario La Nación, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1632787-conseguir-matricula-en-los-jardines-de-infantes-una-odisea>

equilibrio dinámico entre ambos sectores, siendo que el nuevo sector que emerge permite que la creciente demanda sea atendida por el conjunto del sistema (Narodowski, 2010; Narodowski y Moschetti 2013; Narodowski, Moschetti & Gottau, 2013).

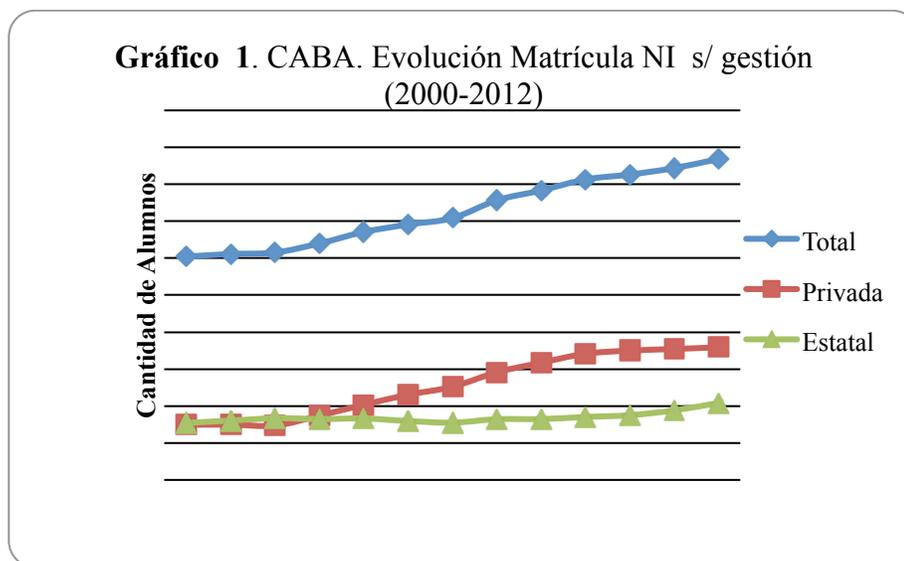
## › *Método*

El estudio se configura como mixto (cuali-cuantitativo), descriptivo y diacrónico. Se analizan como fuentes primarias datos estadísticos oficiales (anuarios estadísticos DiNIECE y DGEyC) y regulaciones estatales (leyes, decretos, resoluciones, etc.). La revisión de informes y publicaciones académicas que exponen sobre el tema son fuentes secundarias con las que se trabajó. A fin de corroborar y clarificar ciertos datos, se consultó a actores clave del área de Educación Inicial.

## › *Resultados*

### *Un crecimiento pronunciado, privatizado y “no oficial”*

El análisis de los datos oficiales comprueba el significativo aumento de matrícula que el nivel inicial ha ido absorbiendo desde principios de los 2000 a la vez que puede observarse (Gráfico 1) que la mayor parte del crecimiento se explica por la matrícula gestionada desde el sector privado.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Argentina, Ministerio de Educación. DiNIECE.

El gráfico 1 evidencia que a partir del año 2002, el crecimiento de la matrícula pasa a ser constante y de la totalidad del aumento (26.349 nuevos alumnos), el sector privado explica el 79.63%.

Por otro lado, más allá del crecimiento de enormes proporciones, la cobertura permanece insuficiente para las edades no obligatorias (ACIJ, 2013). Tanto fuentes oficiales<sup>5</sup> como la evidencia estadística indican que el ciclo más afectado es la sala de 3 años con una tasa de escolarización del 63.57% y el Jardín Maternal (que abarca las salas desde los 45 días de vida hasta los 2 años) cuya cobertura se reduce al 16.40% (EAH, 2012). (Narodowski y Snaider, 2014)

De todas maneras, al incluir la matrícula gestionada por modalidades no incorporadas a la enseñanza oficial<sup>6</sup> se observa lo siguiente:

**Cuadro 7. CABA. Matrícula 0-4 años s/ tipo de enseñanza y sector de gestión, 2011**

	Privado	Público	Participación %
Oficial	44435	31043	75,85%
No oficial <sup>7**</sup>	18680	5357	24,15%
Total	63115	36400	100%
Participación %	63.42%	36.58%	

\*Fuente: Elaboración propia en base Argentina, Ministerio de Educación. DiNIECE

\*\*Elaboración propia en base Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, DGEyC y [www.buenosaires.gob](http://www.buenosaires.gob).

Al incluir en el análisis las ofertas no oficiales, la cantidad de alumnos aumenta en más de 24.000, representando la matrícula alcanzada por las instituciones “no-oficiales” casi una cuarta parte (24.15.%) del total. La tasa de escolarización (45 días a 4 años), teniendo en cuenta sólo la matrícula “incorporada a la enseñanza oficial” alcanzaba para el 2011 el 38.11%, mientras que incluyendo este conjunto de modalidades no oficiales asciende a 50.25%.<sup>8</sup> Nótese además el nivel de privatización alcanza un nivel impactante (aproximadamente un 64%).

### *Niveles de regulación decrecientes*

A continuación, se caracterizan de forma sintética cuáles son y bajo qué niveles de control funcionan las ofertas oficiales y no oficiales a las que previamente se ha hecho referencia. En

---

<sup>5</sup>“Bullrich sostuvo que los chicos de 4 años en adelante tienen vacantes en las escuelas porteñas” disponible en <http://www.infobae.com/2014/02/03/1541346-bullrich-sostuvo-que-los-chicos-de-4-anos-adelante-tienen-vacantes-las-escuelas-portenas>

<sup>6</sup> Se incluye en el análisis la sala de 4 años ya que el equilibrio logrado entre la demanda y la oferta se ha alcanzado a partir de una significativa inclusión de alumnos en modalidades no oficiales.

<sup>7</sup> Incluye Instituciones enmarcadas en la Ley No621, Instituciones enmarcadas en el Programa Primera Infancia, Centros de Primera Infancia, Centros de Desarrollo Infantil y Centros de Acción Familiar, todas modalidades “no oficiales” que se describen a continuación.

<sup>8</sup> Sobre una estimación poblacional de 198.034 niños. Incluye alumnos residentes en Provincia de Bs. As (GCBA, Anuario Estadístico, 2011).

términos de *sector monopólico tradicional* y *sector de salida* del modelo cuasi-monopólico es que se organiza la presentación de las disímiles formas de provisión.

Dentro del sistema educativo estatal y “oficial”, y que conformaría el *sector tradicional-monopólico* del nivel inicial, se encuentran diferentes modelos organizacionales: **Jardines Infantiles Nucleados, Jardines Infantiles Integrales, Jardines de Infantes Comunes, Jardines Maternales y Escuelas Infantiles**. Más allá de diferencias en su estructura organizativa (edad de la población que atienden y horarios de las jornadas escolares) son equivalentes en cuanto a normativas que enmarcan su funcionamiento. Dependen de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal (DGEGE), el Estado financia la oferta y el servicio para las familias es gratuito. Mediante el Estatuto del Docente (Ordenanza N° 40.593/86), el Diseño Curricular (Resolución N° 1226/00) y el Reglamento Escolar (Resolución N° 4776/06) se regula con un alto grado de minuciosidad su funcionamiento.

Tal como la teoría del cuasi-monopolio establece, puede comprobarse que para el *sector de salida* se brindan mayores márgenes de autonomía a las escuelas. (Narodowski, 2010; Narodowski, Moschetti, y Gottau; 2013):

En primer lugar, se encuentran los **Establecimientos Educativos de Gestión Privada Incorporados a la Enseñanza Oficial** que depende de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGEGP). Si bien se cuenta con un “Estatuto para el Personal de los Establecimientos Privados de Enseñanza” (Ley Nacional N° 13.047/1947), éste mantiene vigencia solo en cuanto a las disposiciones referidas a la equiparación salarial de los docentes que trabajan en escuelas privadas con la de aquellos de escuelas estatales; y en el ámbito de DGEGP se trabaja con el Estatuto del Docente Municipal, considerando las salvedades en función de las características del área (Pereyra y Rotstein, 2005). Una diferencia importante con respecto a la oferta tradicional monopólica es que la modalidad de contratación de docentes se realiza teniendo en cuenta la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744). A diferencia de los establecimientos estatales en los que se asignan los cargos por orden de mérito, el sector privado cuenta con libertad para contratar a sus docentes de acuerdo a sus criterios y el proyecto educativo (Narodowski, Vinacur y Alegre, 2013). Además, existe un Reglamento para los jardines de infantes privados (Resolución Ministerial N° 437/83), pero está desactualizado (Pereyra y Rotstein, 2005) y en la práctica cada Institución desarrolla su reglamento de forma autónoma el cual es supervisado por DGEGP. En cuanto al financiamiento, se lleva a cabo sobre todo por el cobro de cuotas a las familias de los alumnos y el percibimiento de subvenciones estatales (regulados principalmente mediante Decreto N° 2542/PEN/91). Por último, la tarea pedagógica en estas instituciones también está orientada en función de los Diseños Curriculares.

En tercer lugar, se encuentran las **“Instituciones Educativo- Asistenciales no incorporadas a la enseñanza oficial”**. Son instituciones privadas reguladas por la Ley N° 621/01<sup>9</sup>. En base a esta Ley, dentro del ámbito de DGEGP se creó el Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (R.I.E.A), autoridad responsable de regular la habilitación, el funcionamiento y la supervisión de todos éstos jardines. Indudablemente, esta norma brinda márgenes de maniobra muchísimo mayores a las instituciones en la totalidad de sus aspectos. No se

---

<sup>9</sup> “Ley de Regulación de habilitación, funcionamiento y supervisión de instituciones privadas de carácter educativo asistencial, destinadas a niños de 45 días a 4 años, no incorporadas a la enseñanza oficial”

explicitan, por ejemplo, todo lo respectivo a la función directiva ni las obligaciones correspondientes al personal, sumamente detallado para las anteriores ofertas. Si bien establece que los profesionales deben contar con título docente habilitante, el Estatuto del Docente no ampara la situación bajo la cual éstos desarrollan su tarea. A la vez, el Reglamento Escolar y el Diseño Curricular no son documentos que a los que se haga mención. Los últimos datos publicados registran una matrícula de 18680 alumnos (GCABA, Anuario Estadístico 2011), siendo como se ha expuesto, un 19% del total de alumnos de 0-4 años que acceden al nivel inicial.

Llegado este punto, se destaca que para el ámbito de gestión privada, la pertenencia o no a la enseñanza oficial está reglamentada y existen funcionarios públicos especialmente dedicados a la tarea de acreditar como “oficial”- o caso contrario como “no oficial”- la enseñanza que se imparte en los establecimientos.<sup>10</sup> Por el contrario, para el lado estatal, si bien no se encuentra explícitamente la categoría de instituciones “no incorporadas a la enseñanza oficial”, es dable dar cuenta que esta modalidad, en lo que respecta a nivel inicial, efectivamente existe. Creadas por el Estado, funcionan instituciones que reciben a bebés y niños pequeños que no se consideran instituciones escolares. Si bien existían algunas desde hace varias décadas atrás, es sobre todo alrededor del 2007 que se observa una intensificación en el diseño y la ejecución de políticas que implican la creación de ofertas no incorporadas al circuito formal por parte de las autoridades de la CABA.

En ésta línea, se encuentra el **Programa Primera Infancia** que organiza sus estrategias en cuatro líneas de acción: Salas de Juego; Extensiones Educativas, Jardines Maternales de Gestión Asociada y Docentes en Jardines Infantiles Comunitarios. Este programa funciona hasta el momento sin contar con normativa de creación que le otorgue sustento administrativo y encuadre legal a sus acciones, sino que se rige por las normas de sus programas antecedentes (Rotstein, 2013).<sup>11</sup>

De forma sumamente resumida, **las salas de juego** se gestionan de manera asociada con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). La comunidad provee el espacio, la limpieza y el servicio de alimentación mientras que gobierno aporta docentes y supervisión pedagógica.

Las **extensiones educativas** responden a la intencionalidad de promover la continuidad de alumnas embarazadas, madres y padres en la Escuelas de Nivel Medio de Gestión Estatal, creando espacios que funcionan anexados a los edificios en horario vespertino. Son exclusivos del Ministerio quien financia los docentes y el material didáctico (Anexo VII, Acuerdo Acta GCBA- ACIJ, 2011; Ministerio Público Tutelar, 2011).

La tercera modalidad son los **Jardines Maternales de Gestión Asociada**. En éstos el gobierno firma un convenio con OSC que deben contar un espacio físico y encargarse de su mantenimiento, mientras éste aporta los docentes a cargo de los niños y un coordinador pedagógico.

Por último, se encuentra la modalidad **Docentes en Jardines Comunitarios**. Los jardines infantiles comunitarios (JIC) son espacios creados de forma auto-gestionada por la comunidad que reciben niños, por lo general a cargo de “madres cuidadoras” y que se instalaron sobre todo en zonas vulnerables de la Ciudad. De hecho, gran parte de los Jardines Maternales de Gestión

---

<sup>10</sup> Dentro de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGE GP) funciona la Coordinación de Incorporaciones, las cuales se rigen especialmente por el Decreto 371/64.

<sup>11</sup> Como antecedentes, se encuentran los Programas “Chicos-Chicos” (Resolución N° 869/2006) y “Fortalecimiento a las iniciativas de educación infantil de organizaciones comunitarias e instituciones dependientes de Organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (Resolución n° 4307/2005)

Asociada tienen también su origen en los JIC. A diferencia del resto de las modalidades insertas en el Programa Primera Infancia, las docentes son seleccionadas especialmente y no mediante el mecanismo habitual de puntaje. Asisten a los jardines dos veces por semana, compartiendo y enriqueciendo la tarea de las “madres cuidadoras” que cotidianamente están a cargo de los niños (Kantor y Kaufmann, 2008).

Mientras que el Programa Primera Infancia depende del Ministerio de Educación, se identifican un conjunto de “Centros Infantiles” bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social:

Los **Centros de Primera Infancia** (CPI, creados mediante Decreto N° /09) también son de gestión asociada entre el GCBA y OSC que por lo general ya brindaban servicios. En cada CPI; el GCBA transfiere becas por número de inscriptos y las OSC son las que implementan el programa día a día. (GCBA, Centros de Primera Infancia, Manual de Procedimientos). Cada CPI desarrolla un proyecto educativo institucional que si bien se basa en el Diseño Curricular definido por el Ministerio de Educación para los jardines de infantes, es más flexible. Los docentes no son contratados bajo el Estatuto del Docente, sino mediante un régimen monotributista percibiendo un menor salario y absteniéndose de los derechos laborales de quienes trabajan en relación de dependencia, así como de la bonificación por antigüedad y la atribución de puntaje para la clasificación docente (Ministerio Público Tutelar, 2011; Repetto, *et al.*, 2012;). Comparten su tarea con las “madres cuidadoras”, que suelen ser las madres que solían ya estar trabajando en los centros antes de que se conformaran como CPI. En base al Acta Acuerdo del Convenio celebrado entre GCBA y ACIJ en el año 2011, la supervisión de los aspectos pedagógico-didácticos quedó a cargo del personal dependiente del Ministerio de Educación (Belnicoff, 2012). Para mayo del 2014, según lo publicado por GCBA en su página web oficial, se habían inaugurado 50 unidades con una matrícula es de 6400 niños.

Los **Centros de Desarrollo Infantil** (CeDI) se crearon como resultado de la Ley Nacional N° 26.233 en el 2007, buscando adecuar las actividades de los originarios Jardines Maternales que dependían del Ministerio de Desarrollo Social (Albornoz, 2012; Repetto *et al.*, 2012). Existen en el territorio de la CABA 20 establecimientos<sup>12</sup>, promediando su matrícula en una atención diaria de 925 niños. En cuanto al funcionamiento de estas modalidades, el personal a cargo de los niños generalmente está compuesto por madres cuidadoras que no cuentan con capacitación ni título docente (AGT, 2011, Faur, 2010, Repetto, *et al.*, 2012).

Por último, se encuentran los **Centros de Acción Familiar** (CAF, Ley N° 22.110 de 1979) que se ubican en villas y barrios de zonas desfavorables. Actualmente en CABA funcionan 7 centros<sup>13</sup>. No es requisito que quienes están a cargo de los niños tengan formación específica, en general son “cuidadoras” con título secundario ya sea completo o incompleto. Sus cooperadoras se nutren exclusivamente de los aportes voluntarios de las familias. Según las últimas publicaciones oficiales, para el 2012 atendían aproximadamente 536 infantes (Anuario Estadístico 2012, GCBA).

## > *Discusión*

---

<sup>12</sup>Información disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/establecimientos/](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/establecimientos/) [Consultado en Diciembre 2013].

<sup>13</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/nimiez\\_adolescencia/des\\_infantil/centros\\_accion\\_fliar.php?menu\\_id=19449](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/nimiez_adolescencia/des_infantil/centros_accion_fliar.php?menu_id=19449) [Consultado en Diciembre, 2013]

Puede concluirse que en la CABA se constata un crecimiento sostenido de la cantidad de niños escolarizados en sus primeros años de vida y que dicho crecimiento se sustenta, sobre todo, por el crecimiento de la matrícula del sector privado. Asimismo, desenvolviéndose en un marco de lógicas institucionales propias y bajo controles más laxos, junto a los jardines estatales incorporados a la enseñanza oficial, funciona todo otro grupo de instituciones que reducen en gran medida el déficit existente de oferta sustentando el equilibrio que el modelo cuasi-monopólico de provisión de educación postula. Incluso el mismo aparato estatal gestiona instituciones que no reconoce como escuelas, asimilando su comportamiento al del sector privado.

Las dificultades que enfrenta el Estado para lograr un equilibrio entre la oferta disponible y la demanda creciente en nivel inicial- si bien con particularidades encontradas que exceden los alcances de esta presentación- es un caso que estaría evidenciando la racionalidad con la que funciona el cuasi-monopolio. Para concluir, es posible afirmar que formas más equitativas de gobierno y provisión de educación que a la vez no socaven el respeto a la diversidad aún figuran para el Estado como desafíos no resueltos.

## › *Bibliografía*

- Albornoz, R. (2012). "Los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". En UNICEF, Crecer juntos para la primera infancia. Encuentro regional de políticas integrales 2011 (págs. 12-13). Buenos Aires: UNICEF
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), (2013) Falta de vacantes escolares en el nivel inicial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Autor
- Belnicoff, A (2012) Normativa vigente referida al Nivel Inicial en el Período 2009-2012, Proyecto Recopilación y Reformulación de Normativa Educativa, Dirección General de Planeamiento Educativo.
- D'Aspremont, C. y Gabszewicz J, (1985), "Quasi-monopolies", *Economica*, (19) 2, pp.141-151
- Diker, G. (2001) Organización y perspectiva de la Educación Inicial en Iberoamérica, principales tendencias, OEI.
- DINIECE. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (2010). Temas de Educación. Las cifras del Nivel Inicial y sus modelos de organización. Ministerio de Educación. Presidencia de La Nación.
- Faur, E. (2010) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires". *Revista de Ciencias Sociales*, Año XXIII, No 27. Montevideo, pp. 68-81
- Hirschman, A (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, United States of America: Harvard University Press
- Iztcovich, G (2010). Tendencias recientes del nivel inicial: un análisis estadístico de la situación argentina. Buenos Aires: OEI y UNICEF Argentina
- Iztcovich, G (2013), La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década, Cuaderno No 16, SITEAL (IIPPE-UNESCO y OEI).
- Kantor, D y Kaufmann V. (2008), *Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios*, Buenos Aires: Fundación C&A.

- Kaufmann, V (2004), Otra forma de ser maestros. Una experiencia de inclusión de docentes en Jardines Infantiles Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, Relatos de Experiencias Pedagógicas, Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación GCBA.
- López, N. (coord.) (2012), La Situación de la Primera Infancia en Argentina. A dos décadas de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño. SITEAL- SIPI (IIPE\_Unesco Buenos Aires, OEI).
- Malajovich, A, (septiembre 2010), “Deudas educativas con la primera infancia”, en Revista Voces en el Fénix, Argentina, 1 (3), pp.34-37
- Ministerio de Desarrollo Social de La Nación y UNICEF, (2013), Encuesta sobre condiciones de vida de Niñez y Adolescencia, Principales Resultados 2011-2012.
- Ministerio Público Tutelar (Noviembre 2011), “Derecho a la educación y derecho al cuidado: Políticas públicas para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires”. Documento de Trabajo No 12.
- Narodowski, M y Moschetti, (2013) “The growth of private education in Argentina: evidence and explanations”, Compare: A Journal of Comparative and International Education.
- Narodowski, M; Snaider, C. (2014) “Los bebés en el jardín. Infancias hiperescolarizadas en una cultura prefigurativa”. En Infância, escola, escolarização: polifonia em torno de um tema.[EN PRENSA]
- Narodowski, M y Snaider, C. (2014a), “La querrela por las vacantes de nivel inicial en Ciudad de Buenos Aires”, Foco Económico. Un Blog de economía bastante racional. [Disponible en <http://focoeconomico.org/2014/02/19/la-querrela-de-las-vacantes-del-nivel-inicial-en-buenos-aires>]
- Narodowski, M. (2010), “Cuasimonopolios escolares: lo que el viento nunca se llevó”, Revista Educación y Pedagogía, Vol 22 (58)
- Narodowski, M., Moschetti, M. & Gottau, V. (2013). “Quasi-State Monopoly of the Education System and Socioeconomic Segregation in Argentina” , Documento de Trabajo. Buenos Aires: UTDT.
- Narodowski, M; Vinacur, T; Alegre, S; (2014), Los mejores maestros. Mitos, leyendas y realidades. Ciudad Autónoma de Buenos Aires:Prometeo Libros.
- Neuman, M, (2007) “Buena gobernabilidad en materia de Atención y Educación de la Primera Infancia: Lecciones derivadas del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007”, Nota de la UNESCO sobre las políticas de la primera infancia, No 40.
- Pereyra, J. y Rotstein, G., (2005) Recopilación de Normativa, Área de Educación de Gestión Privada, Informe Preliminar. Proyecto de recopilación y reformulación de normativa educativa, Ministerio de Educación, Dirección de programación educativa.
- Redondo, P. (2012). “Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina.” Propuesta Educativa, 21 (37), pp. 6-16.
- Repetto, F., Langou, G. D., & Aulicino, C. (2012). Cuidado Infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ¿La disyuntiva entre pañales y pedagogía? Buenos Aires: CIPPEC.
- Rotstein, G (2013) Normativa de los Programas Socioeducativos Dependientes de la subsecretaria de Equidad Educativa, Proyecto de recopilación y Reformulación de Normativa Educativa. Dirección General de Planeamiento Educativo.
- UNICEF y UNSAM. (2011). Servicio de Atención a Niños y Niñas de 45 días a 36 meses. Buenos Aires: UNICEF

*Anexo- Normativa revisada:*

- Acta Acuerdo ACIJ- GCBA, 4 de febrero de 2011, disponible en [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/ACTA\\_ACUERDO\\_4\\_de\\_febrero.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/ACTA_ACUERDO_4_de_febrero.pdf) [Consultado en Diciembre 2013]
- Anexo VII y VIII Acta Acuerdo GCBA- Acij , Retención Escolar de alumnas madres, alumnos padres y alumnas embarazadas en Escuelas Medias de la Ciudad de Buenos Aires.
- Anexo X Acta Acuerdo GCBA- Acij, Programa Supervisión pedagógica en instituciones que atienden niños y niñas de 45 días a 5 años
- Asesoría General Tutelar ,Dictamen sobre acuerdo GCBA-Acij, 2011 disponible en [http://asesoriatutelar.com.ar/materialdeinteres/documentos/02\\_DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES/2\\_2 derecho a la educacion/01 Accion de amparo ACIJ/b Dictamen A GT sobre Acuerdo Febrero 2011.pdf](http://asesoriatutelar.com.ar/materialdeinteres/documentos/02_DERECHOS_ECONOMICOS_SOCIALES_Y_CULTURALES/2_2_derecho_a_la_educacion/01_Accion_de_amparo_ACIJ/b_Dictamen_AGT_sobre_Acuerdo_Febrero_2011.pdf)
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional No 2542/1991. Normas de financiación estatal a los Institutos Incorporados a la Enseñanza Oficial.
- Decreto N°306/GCBA/2009. Programa Centros de Primera Infancia.
- GCBA, Centros de Primera Infancia, Manual de Procedimientos
- Ley Nacional No 13.047, Estatuto para el Personal de los Establecimientos Privados de Enseñanza, 1947
- Ley Nacional No 20.744, de Contrato de Trabajo, 1976
- Ley Nacional N° 22.110, Aprueba la transferencia de 5 Centros de Acción Familiar al Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, 1979
- Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°621, Regulación, de habilitación, funcionamiento y supervisión de instituciones privadas de carácter educativo asistencial, destinadas a niños de 45 días a 4 años, no incorporadas a la enseñanza oficial, 2001
- Ley Nacional N° 26.233. Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y Regulación, 2007.
- Ordenanza No 40.593/CD/1985. Estatuto del Docente Municipal
- Resolución 1226/GCABA/SED/2000. Aprueba el Diseño Curricular para el Nivel Inicial y establece su vigencia a partir del ciclo lectivo 2001.
- Resolución Ministerial No 437/1983. Aprueba Reglamento General para los jardines de infantes privados.
- Resolución N°4776/GCABA/MECG/2006. Reglamento Escolar para el Sistema Educativo de Gestión Pública del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

# Las políticas de evaluación de los docentes en América Latina. Estudio comparativo de casos

SNEIDER, Ana Romina / UNLU - [julietafeliz76@gmail.com](mailto:julietafeliz76@gmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras clave: evaluación- docentes- América Latina*

## › **Resumen:**

El presente trabajo tiene por objeto compartir los avances de un proyecto de investigación en desarrollo en el marco de una beca de investigación, categoría perfeccionamiento, otorgada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Luján.

El proyecto de investigación parte de la necesidad de conocer, comprender y analizar comparativamente las políticas de evaluación de los docentes de nivel primario implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), la Región Central (República de Chile) y Montevideo (República Oriental del Uruguay) a partir de 2003.

Se pretende identificar y analizar las principales tendencias y concepciones que sustentan la evaluación de los docentes en las tres jurisdicciones, abordando este estudio desde las dimensiones política y pedagógico-didáctica.

En este sentido, los objetivos establecidos refieren, primeramente, al análisis de las concepciones políticas y pedagógico- didácticas que subyacen en la normativa referente a la evaluación del desempeño de los docentes de nivel primario en los casos estudiados. En segundo lugar, remiten al establecimiento de la pertinencia, validez y confiabilidad de los instrumentos elaborados para la evaluación del desempeño de los docentes del nivel primario respecto de los objetivos explicitados en la normativa sobre evaluación de docentes. Por último, se intenta establecer el nivel de participación de los docentes, a partir de la representación de sus sindicatos, en la elaboración e implementación de políticas de evaluación de los docentes en los países estudiados.

El trabajo adopta un diseño metodológico cualitativo. Los análisis se basarán en la lógica inductivo-analítica, atendiendo a aspectos epistemológicos que orientan la investigación. El estudio comparativo que orienta el presente proyecto es entendido no como una simple descripción de semejanzas y diferencias, sino como la identificación de procesos comunes por los que atraviesa la evaluación de los docentes en los casos analizados y la consideración de las especificidades propias de cada caso. Se sostendrá a partir del análisis de fuentes documentales relacionadas con el objeto de estudio - normativa, documentos oficiales jurisdiccionales, instrumentos de evaluación de los docentes-, y en la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave (profesores, asesores pedagógicos y evaluadores).

Los resultados del proyecto de investigación esperan contribuir a la profundización del análisis iniciado durante el desarrollo de la investigación “Las políticas

de evaluación de los docentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comparación con el caso chileno”<sup>1</sup>, y al planteo de nuevos interrogantes surgidos de este primer trabajo. En este sentido, consideramos como objeto de estudio la deconstrucción de los procesos de legitimación del discurso de la evaluación de los docentes como requisito primordial de la calidad de la educación en el contexto latinoamericano.

Consideramos que los resultados de la investigación en desarrollo serán objeto de interés de diversos actores, dado que se espera aportar a la reflexión sobre las políticas de evaluación de los docentes implementadas en nuestra región durante las últimas décadas, así como contribuir al análisis crítico de las actuales y futuras propuestas sobre el tema y a la elaboración colectiva de propuestas superadoras.

### › **La continuidad del trabajo investigativo: líneas que orientan la investigación en desarrollo**

El análisis iniciado durante el desarrollo de la investigación “Las políticas de evaluación de los docentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comparación con el caso chileno” en torno a las políticas de evaluación de los docentes implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Chile durante las últimas décadas, logró despertar en nosotras interrogantes acerca de una serie de lineamientos sobre los cuales continuamos investigado. Es la intención de este trabajo, compartir las líneas que orientan el estudio en curso, aspectos metodológicos y dificultades que se presentan al momento de desarrollarlo. Dado que la inclusión del caso uruguayo en nuestro estudio es muy reciente, se compartirán en este trabajo los avances realizados en torno al caso chileno y argentino.

#### *La implantación de políticas neoliberales en la Región Central (Chile) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), medidas comunes orientadas hacia la mercantilización de la educación*

El auge en la implantación de políticas educativas de corte neoliberal en los casos estudiados se ha dado en diferentes momentos históricos, pero con una secuencia de medidas coincidentes, que estuvieron orientadas por una concepción mercantilista de la educación.

En este sentido, la descentralización y transferencia de los sistemas educativos en Argentina y en Chile, giraron en torno a criterios administrativos relacionados con la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia, nociones vinculadas a la búsqueda de una mayor productividad, cuestión íntimamente ligada con una racionalidad económica.

En el caso chileno, la necesidad de una desburocratización del sistema educativo, expresada por los sectores hegemónicos, seguía esta lógica. La municipalización, en el contexto dictatorial, que comenzó en 1973, implicó la designación de funcionarios

---

<sup>1</sup> Dicha investigación se desarrolló durante los años 2012-2013 en el marco de una beca de investigación, categoría iniciación, otorgada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLu, dirigida por Susana Vior y co-dirigida por Mónica Insaurrealde.

municipales por parte del poder central, lo que determinó un mayor control, autoritarismo y pérdida de autonomía del colectivo docente. Al hacer un análisis acerca de la posible relación entre la descentralización y la posibilidad de una mayor eficiencia de lo educativo, Beltrán Llavador expresa:

...con la eficiencia erigida como principio, la descentralización tratará de introducir elementos de control allá donde quedan espacios para la autonomía y, por tanto, posibilidades de obtener resultados divergentes; porque para el resto de los espacios ya existen fuerzas mercantiles más homogeneizadoras de las prácticas de enseñanza que las directivas centrales, consiguiendo con su presencia los mismos resultados que si existiera una fuerte centralización (Beltrán Llavador, 2000: 3).

En Chile, la regionalización y posterior municipalización de los establecimientos educativos, en parte, tuvo esa justificación. Sin embargo, debemos especificar que la participación en el contexto del régimen autoritario tuvo dos funciones específicas: por un lado, el apoyo a la autoridad comunal (Alcalde) y, por otro, el control de su labor dentro de la comuna. Para ello, se estableció como mecanismo de participación el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), en el que organismos intermedios tendrían una labor de asesoramiento al Alcalde. La función de asesoría asignada a este Consejo, lejos de ser entendida como un modo de “participación real”<sup>2</sup> en la toma de decisiones políticas a nivel comunal, debe ser entendida como parte del proceso de legitimación de quienes ejercieron el poder en ese espacio. Debido al financiamiento insuficiente otorgado desde el gobierno central, cada municipio debió responder a las deficiencias producidas de acuerdo a sus propias capacidades económicas. “Con la descentralización, los municipios debieron asumir nuevas funciones y responsabilidades; sin embargo, la mayoría de ellos carecía de las capacidades técnicas y administrativas” (CTERA, CNET, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES y LPP, 2005: 338).

Por otra parte, a partir de la descentralización, las condiciones laborales de los docentes pasaron a estar reguladas por el Código del Trabajo, lo que significó la variación de las condiciones salariales entre los municipios y la debilitación de la garantía de estabilidad laboral. En relación a la posibilidad de una organización sindical del magisterio la descentralización fue un obstáculo más, anclando a los docentes a una organización comunal, escindida de ámbitos de participación más amplios.

En el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires<sup>3</sup>, esta jurisdicción se había visto afectada por la transferencia de los servicios educativos del nivel pre-primario y primario<sup>4</sup>, realizada a partir de una decisión unilateral impulsada por el Ministerio de Economía entre 1976 y 1978. Al igual que en el contexto chileno, esta medida se fundamentó en la necesidad de una desburocratización del sistema educativo y la conveniencia de que los gobiernos provinciales se responsabilizaran de la conducción

---

2 Entendemos que la participación real “...ocurre cuando los miembros de una institución o grupo, a través de sus acciones inciden efectivamente en todos los procesos de la vida institucional y en la naturaleza de las decisiones” (Sirvent, 1998:10).

3 Esta denominación tuvo vigencia en esta jurisdicción hasta el año 1994, en que cobra autonomía, eligiendo por primera vez sus gobernantes.

4Esto fue posible a partir de la sanción de los Decretos 21.809/78 y 21.810/78 del gobierno de facto, que establecía la transferencia de los servicios educativos del nivel primario y pre-primario a todas las jurisdicciones provinciales, Territorio de Tierra del Fuego y MCBA.

técnico-administrativa.<sup>5</sup> En 1990 el Poder Ejecutivo Nacional presenta un nuevo proyecto de transferencia a través del Senado. En esta oportunidad se trataba de transferir los servicios educativos de nivel medio (bachillerato, comercial y educación técnica) y los institutos de nivel superior no universitario. Esta propuesta se fundamentaría en la necesidad de desburocratizar y mejorar la calidad de la educación.

El proyecto presentado en 1990 e implementado tras la sanción de la Ley 24.049/92, no tuvo presentes los antecedentes de la transferencia de los servicios de educación pre- primaria y primaria y sus consecuencias en las diferentes provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). Tampoco consideró la situación educativa heterogénea que se presentaba en las diferentes provincias con relación al número de establecimientos oficiales nacionales y privados a transferir. Acerca de la administración de los recursos financieros, luego del proceso de transferencias en el ámbito de la entonces MCBA, un documento elaborado por Lila Toranzos, señalaba:

Es necesario tener en cuenta que excepto los salarios docentes y una mínima caja chica, la totalidad de los recursos financieros destinados a las escuelas son administrados por las cooperadoras. Esto implica, por una parte, una particular concepción de descentralización administrativa que, lejos de promover criterios equitativos de distribución, fomenta la profundización de desigualdades que actualmente presenta el sistema educativo (Toranzos, 1995: 8).

Otra de las medidas que encontramos coincidentes en ambos contextos fue la paulatina y creciente privatización de gran parte del sistema educativo. En el caso chileno, la promulgación de la Carta Constitucional en 1980 legitimó y ratificó un cambio en el papel principal que el Estado había tenido en periodos anteriores con relación al sostenimiento de la educación, adoptando un rol subsidiario, al ceder a manos privadas su responsabilidad en el financiamiento de gran parte del sistema educativo. Esto significó un gran incentivo al desarrollo del sector particular subvencionado, incluso durante los gobiernos de la concertación, pasando de atender el 15% de la matrícula en 1981, al 36% en 2000 y 43% en 2005 (Assaél e Inzunza, 2008).

En el caso de la CABA, la agudización de las diferencias cuantitativas y cualitativas entre los establecimientos educativos jurisdiccionales tras las políticas de transferencia, ahondaron las diferencias entre el sector privado y el estatal, obteniendo el primero un mayor impulso. Esto se pudo visualizar a mediano plazo, a partir de la lectura de los índices de crecimiento de la matrícula durante la década de 2000 en el sector privado:

... se puede verificar un crecimiento sostenido en la matrícula total del sistema en el Nivel Primario Común de entre un 0,5% y un 1% por año, principalmente a partir de 2004. Mientras que el sector de Gestión Estatal registra una reducción de la matrícula del 5,56% en el período 2004 - 2011, la matrícula en el sector de Gestión Privada registra un crecimiento total del 20% para el mismo período (Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa, 2013: 11).

---

<sup>5</sup> La nota al Poder Ejecutivo que acompañó el Proyecto de Ley N° 21809 expresaba: "...Nadie mejor que los gobiernos provinciales para llevar al mejor nivel la conducción técnico administrativa que la enseñanza debe alcanzar con sensibilidad local y cierta. La pesada mecánica de que disponemos lesiona seriamente a la escuela de todo el país y torna improductivo el resultado del proceso de enseñanza y aprendizaje".

## *La participación de las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos de los docentes en la definición de las políticas de evaluación*

Hemos podido identificar y analizar en ambos países, a partir de la última década, la implantación de políticas educacionales sostenidas desde el neoliberalismo de tercera vía, proyecto político que se constituyó en el programa encargado de redefinir las estrategias de legitimación del capitalismo, a través de la presentación de una nueva agenda política y económica a nivel mundial. Coincidiendo con de Souza y Martins (2009) sostenemos que la Tercera Vía "...puede presentarse como un programa comprometido con la actualización del proyecto burgués de sociedad y por la generación de una pedagogía cuya tendencia es la de crear una unidad moral e intelectual comprometida con esta misma concepción" (de Souza Lima y Martins, 2009: 69).

Cabe mencionar que tanto en el caso chileno como en el caso de la CABA, se ha podido visualizar una importante incidencia de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil y de las orientaciones de los organismos internacionales en la promoción y determinación de políticas de evaluación. Debemos destacar que los encuentros organizados por el Ministerio de Educación de la CABA acerca de la evaluación de los docentes estuvieron caracterizados por la falta de pluralidad de voces en el debate sobre el tema, encontrándose fuera de la convocatoria los sindicatos y especialistas del campo académico que pudieran expresar diferentes posiciones a la oficial. En este sentido, debemos señalar que las posibilidades de implantación de sistemas de evaluación del desempeño docente que impliquen consecuencias en la estabilidad, jerarquización y percepción de salarios diferenciados por parte de los docentes se ven influenciadas, en parte, por la intervención de la organización sindical del colectivo docente. En el caso chileno, el Colegio de Profesores se ha mantenido con cierta pasividad frente a la progresiva disminución de los derechos laborales de los docentes a partir de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Docentes, diferenciándose del papel activo de algunos de los sindicatos porteños, que resisten la implementación de políticas de evaluación basadas en la lógica de la rendición de cuentas<sup>6</sup>. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la determinación de políticas de evaluación se pudo percibir en el Seminario "¿Por qué y para qué la evaluación docente en América Latina?"<sup>7</sup>, desarrollado en 2010 en la CABA. Este encuentro estuvo organizado conjuntamente por el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Formar Foundation, el Centro de Estudios de Políticas Públicas y el Proyecto Educar 2050 (Asociación para la mejora de la educación en la Argentina). Entre las ideas vertidas

---

<sup>6</sup> Aunque con distintos posicionamientos respecto del tema, la UTE y Ademys/CTA fueron los sindicatos que se manifestaron a través de diversos documentos en contra de la implementación de un sistema de evaluación de los docentes en la CABA basado en la rendición de cuentas.

<sup>7</sup> Antecediendo a este encuentro, el IIFE /UNESCO Buenos Aires organizó en 2002 el Seminario Internacional "La dimensión política de la evaluación de la calidad educativa en Latinoamérica". El mismo se realizó en Santiago (Chile) y allí asistieron líderes políticos y ministros de educación de la región, comunicadores sociales y especialistas en evaluación.

durante este encuentro se expresó que “En la nueva agenda<sup>8</sup>, se busca que el Estado deje de controlar las acciones de los actores del sistema por “proceso”, para proponerles objetivos y metas y supervisar los “resultados” alcanzados.”(Iaies, 2010: 8)

Entendemos que el énfasis en el logro de metas y resultados alude a un discurso basado en la lógica mercantilista, concentrado en la consecución de productos o resultados. Resulta llamativo que en un encuentro organizado por el Ministerio de Educación de la CABA, se explicita la intención de sostener una evaluación por resultados, negando la posibilidad de una evaluación de procesos de manera taxativa, cuando la normativa jurisdiccional alude a una evaluación procesual<sup>9</sup>. Además, siguiendo la misma lógica, se responsabiliza a los equipos de conducción en el logro de las metas planteadas apelando a un discurso gerencial fundado en una lógica técnico- burocrática.

La apelación que se hace a la responsabilidad de los docentes por sus acciones, podría vincularse con la idea que la Tercera Vía pregona: “...el gobierno debe mantener un papel de regulador, un facilitador, proporcionando recursos para que los ciudadanos asuman la responsabilidad por la consecuencia de sus actos” (Giddens en de Souza Lima y Martins, 2009: 62).

Por otra parte, en el mismo encuentro se menciona la necesidad del diseño de políticas que consideren la posibilidad de vincular la evaluación de los docentes con incentivos:

La tarea de reconfiguración del modelo, implica un fuerte desafío para los estados que deben vincular nuevas formas de diseño de políticas, a mecanismos de evaluación renovados y dispositivos de incentivos asociados al logro de las metas propuestas (Iaies, 2010: 8).

Consideramos que la evaluación de los docentes a partir de la inclusión de incentivos al mérito no aporta a la consideración de los procesos de evaluación como instancias que permitan a los docentes comprender su práctica como objeto de reflexión. Contrariamente, estimulan la competencia al interior de las instituciones, generando situaciones de individualización que comprometen la posibilidad de una tarea colaborativa entre los docentes.

### *Los instrumentos y los criterios de evaluación adoptados en la evaluación de los docentes*

En cuanto a los instrumentos de evaluación utilizados, en el caso chileno se observa la presencia de múltiples formas de registro de la práctica pedagógica<sup>10</sup> con la

---

<sup>8</sup> Se entiende por agenda de gobierno al “...conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

<sup>9</sup> El Marco General para la evaluación del personal docente, anexo a la Resolución 270/04 expresa: “De acuerdo con el consenso existente acerca del valor del seguimiento sistemático de los procesos de aprendizaje o institucionales “en tiempo real”, la llamada evaluación “formativa” tiene el objetivo de valorar segmentos más pequeños de los procesos (etapas, aspectos específicos de trabajo como un proyecto, por ejemplo) para detectar los aspectos más logrados de la tarea y aquellos que deben ser reorientados para asegurar el logro de los objetivos propuestos”.

<sup>10</sup> Ellos son: entrevista realizada por el evaluador par, portafolio, grabación de una clase y autoevaluación.

recolección de evidencias, orientadas al control de la tarea desarrollada por los docentes. La elaboración del portafolio como un mero formulario a completar por el docente, tergiversa y le quita el potencial que posee como instrumento que posibilita la reflexión y el mejoramiento de la práctica docente. Teitel y Ricci (2003), recuperando el sentido original del portafolio presentado por Shulman en 1987 al Consejo Nacional de Estándares de Docencia Profesional (NBPTS, National Board of Professional Teaching Standards Junta de Estándares), expresan:

El desarrollo del portafolio debe ser un proceso voluntario “del principio al fin”, propiedad de los docentes y no para ser utilizado con fines evaluativos. La mejor manera de anular su valor es hacerlo obligatorio o utilizarlo para evaluar. Los beneficios clave se perderían si la cultura reflexiva del desarrollo profesional fuera reemplazada por una “cultura de la obediencia”, en la que los docentes actúan reuniendo materiales según una lista preestablecida (Teitel y Ricci en Lyons, 2003: 206).

Coincidiendo con este planteo, Bird (1997) incluye en su análisis acerca de la potencialidad de la utilización de portafolios para la mejora del desarrollo profesional, la idea de que la utilización de portafolios va más allá de su instrumentación técnica. En su lugar, dice el autor, debe tenerse en cuenta que la potencialidad de su uso debe incluir el análisis del contexto político, organizativo y profesional en que se utiliza.

Con relación a esto, la adopción del portafolio como instrumento de evaluación del desempeño de los docentes en Chile difiere y desvirtúa su intencionalidad original de acompañamiento del proceso de enseñanza, ya que no permite que se presenten instancias de retroalimentación entre los participantes del proceso de evaluación. Por otra parte, la estructura preestablecida del portafolio, en este caso, no promueve la autonomía del docente, en tanto que no le permite seleccionar qué materiales presentar ni le permite delinear categorías de análisis didáctico de sus intervenciones, más allá de las preestablecidas.

En cuanto a la corrección de los portafolios, debemos señalar que quienes acceden al puesto de corrector, tras postularse a concurso público, se encuentran limitados a la corrección de los instrumentos a partir de los criterios estandarizados. En este sentido, su papel se podría asemejar al de un evaluador que responde a una evaluación de tipo burocrático, subestimándose su capacidad como profesional para realizar un análisis fundado de los instrumentos de evaluación. Según Mc Donald (1989) el evaluador

...acepta los valores de las autoridades y ofrece la información que los ayudará a llevar a cabo los objetivos de su política (...) No posee independencia ni control alguno sobre la utilización de su información (...) El informe es propiedad de la burocracia y se aloja en sus archivos. Los conceptos claves de la evaluación burocrática son “servicio”, “utilidad” y “eficacia” (Mc Donald, 1989: 474)

La adopción del portafolio ha sido propuesta en el marco de un proceso de evaluación voluntaria desarrollado en el año 2011 en la CABA. Sin embargo, a partir de entrevistas realizadas, hemos podido saber que al momento de desarrollarse la instancia de evaluación, el instrumento presentado no guardaba relación con las características propias del portafolio.

Aunque el portafolios es un instrumento mencionado en varios documentos oficiales como fuente de reflexión sobre la labor de los docentes, el instrumento utilizado para la evaluación regular de los docentes en la CABA se trata de un “Informe de evaluación del desempeño del personal docente”, acerca del cual podemos hacer varias

consideraciones. En primer lugar, el instrumento presenta una escala de calificación conceptual. A partir de las entrevistas realizadas pudimos identificar que muchas veces depende del directivo a cargo de la institución el grado de participación que se le da al docente en la construcción del concepto. También depende de ellos la dinámica de retroalimentación que se desarrolle al momento de comunicar la calificación obtenida. Debemos destacar que la normativa vigente no contempla espacios de intercambio entre docentes calificados y directivos, cuestión que estaba establecida con antelación a la sanción de la Ley 4109/11 en el Estatuto del Docente de la CABA y fue omitida posteriormente. Por otra parte, si bien el instrumento concibe ejes y dimensiones que atienden a la complejidad que entraña el proceso de enseñanza, la evaluación no deja de ser una instancia individual. Esto se da a pesar de que en las instituciones existen instancias de trabajo colectivo, por ejemplo, en el caso del trabajo entre docentes y coordinadores de ciclo o entre docentes y capacitadores. Por último, contrariamente a lo explicitado en los documentos ministeriales, que manifestaban la pretensión de diferenciar la política de evaluación de los docentes implementada desde 2003 de la desarrollada durante los años 70, basada en la evaluación de aptitudes. A partir de la lectura del instrumento que actualmente se utiliza, se percibe un retorno a esos mismos criterios, un intento por evaluar las tareas del docente en contexto y, a su vez, las aptitudes para ejercer la tarea docente.

Debe mencionarse, además, que a partir de la Ley de Juntas de Clasificación (4109/11), que modificó aspectos relativos a la evaluación del docente en el Estatuto del Docente de la CABA, se disminuye el grado de incidencia de los docentes en la determinación de su calificación y el concepto obtenido ya que anteriormente se concebía una instancia de autoevaluación que actualmente el instrumento no presenta. Por una parte, se excluye al docente del proceso de evaluación como agente que puede emitir un juicio acerca de su desempeño y, por otra parte, se incorpora la figura del supervisor como participante en el proceso de evaluación de los docentes. Es importante atender a la posibilidad de autoevaluación por parte del docente, como un proceso en el cual pueden establecerse acuerdos colectivos acerca de intereses y valores compartidos que propicien una “reconceptualización de su tarea, y (a) reconocer los entrecruzamientos epistemológicos, éticos y políticos como parte constitutiva de su propia práctica” (Palou de Maté en Camilloni y otras, 1998: 113).

Es de destacarse que en ambos casos estudiados hemos encontrado algunas recurrencias en torno a los criterios tenidos en cuenta para la evaluación de los docentes. Por ejemplo, se otorga especial importancia al desarrollo de las previsiones o planificaciones de la práctica docente, considerándose la coherencia de éstas con los documentos curriculares establecidos. La evaluación se constituye, entonces, en un mecanismo de control de la adopción de las prescripciones curriculares, limitando la posibilidad de toma de decisiones de los docentes en sus prácticas de enseñanza.

Tanto en Chile como en la CABA los instrumentos de evaluación de los docentes hacen mención a la creación de un determinado clima áulico, en el que se respete la diversidad, se consideren las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes, se promueva la equidad y la retención de la matrícula, de acuerdo a las particularidades de los estudiantes teniendo en cuenta su situación económica, cultural, familiar, etc. Podría interpretarse que se impulsa la responsabilización del docente como garante de las condiciones necesarias para que se den resultados de aprendizaje favorables, sin evaluarse el contexto y las desigualdades estructurales que influyen en ellos.

## › **Aspectos metodológicos y dificultades percibidas**

Entendemos que las políticas de evaluación del desempeño de los docentes implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) y en la Región Central de Chile requieren de un análisis que trascienda los límites nacionales, teniendo en cuenta el contexto global. En este sentido, entendemos que

...los análisis de la educación dentro del contexto de sistemas nacionales cerrados no consiguen captar la posición de un país dentro del sistema internacional. Y es esta situación la que condiciona los efectos de los factores económicos, políticos y socioculturales internacionales sobre el progreso o el subdesarrollo educativo (Schriewer en Pereyra, 1996: 24).

El estudio comparativo que orienta esta investigación es entendido no como una simple descripción de semejanzas y diferencias, sino como la identificación de procesos comunes por los que pasa la evaluación de los docentes y la consideración de las especificidades propias en cada uno de los casos. En este sentido, la comparación “...sólo tendrá relevancia científica si se incluye la memoria histórica, es decir, la reconstrucción activa que es función del presente y de una gama de significados culturales” (Rivière en Ruiz, 2011: 91).

La investigación adopta un diseño metodológico cualitativo. Esta decisión radica en la necesidad de generar conocimiento teórico para poder comprender los hechos sociales. Los análisis se basan, entonces, en la lógica inductivo-analítica, atendiendo a los aspectos epistemológicos que orientan la investigación. Se sostienen principalmente en el análisis de la normativa que regula la evaluación de docentes en cada caso, los documentos oficiales jurisdiccionales y los instrumentos de evaluación de los docentes. Por otra parte, la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave (profesores, asesores pedagógicos y evaluadores), permite la comprensión de los significados que los propios actores le dan a los procesos evaluativos.

El estudio y análisis de datos secundarios, así como también de fuentes documentales nos permiten presentar una reconstrucción narrativa histórica<sup>11</sup> (Sautu, 2005). La misma pretenderá analizar comparativamente los procesos de implementación de políticas de evaluación de los docentes insertos en un contexto regional donde se desarrollan procesos políticos, económicos y sociales que los determinan. La selección de los casos tomó como procedimiento la toma de una muestra intencional original.

La búsqueda de información, hasta el momento, entrañó la dificultad de contar con la disponibilidad de información, ya que no siempre los documentos se encuentran en las páginas web. Otro problema que se nos presentó en el proceso de investigación es el la demora para contactar informantes clave en países de la región, ya que esto se prolonga en virtud de la distancia que nos separa territorialmente. Otra dificultad, que se vincula con el acceso a la información, es la disponibilidad y predisposición de los funcionarios oficiales para ser entrevistados y proporcionar información que no se halla disponible públicamente.

---

<sup>11</sup> La reconstrucción narrativa histórica se propone “comprender los procesos sociales en forma coherente e integrada a partir de un marco analítico argumental que postula una determinada relación entre procesos sociales, políticos y económicos.”(Sautu, 2005: 55)

## › **Palabras finales**

El avance del trabajo de investigación en desarrollo nos permite arribar a algunas primeras conclusiones sobre las cuales seguir reflexionando.

Hemos podido observar que en el contexto chileno la implantación de un Sistema de Evaluación del Desempeño Docente presenta procesos de evaluación obligatorios y con consecuencias vinculadas a la estabilidad laboral y la asignación de incentivos económicos complementarios al salario, lo que se diferencia del caso de la CABA. En esta última jurisdicción la evaluación regular de los docentes se presenta como un procedimiento formal sin implicaciones en el desarrollo profesional de los docentes. No se ha podido aún implementar un sistema de evaluación del desempeño de los docentes que plantee la evaluación de carácter obligatorio, aunque sí se han desarrollado experiencias de evaluación voluntaria que no han tenido mayores repercusiones en el ámbito de la educación porteña en cuanto a la difusión de sus resultados.

En cuanto a los instrumentos de evaluación utilizados, en Chile se observa la presencia de diversos instrumentos, orientados al control de la tarea desarrollada por los docentes y la recolección de evidencias sobre su tarea. Con relación a esto, la adopción del portafolio como instrumento de evaluación del desempeño de los docentes difiere y desvirtúa su intencionalidad original de acompañamiento del proceso de enseñanza que implica una retroalimentación entre los actores participantes en el proceso evaluativo. Si bien los documentos oficiales emitidos por el Ministerio de Educación de la CABA a partir de la última década han sugerido el uso de portafolios como instrumento para el desarrollo profesional de los docentes, su adopción en los procesos regulares y voluntarios de evaluación no se ha implementado.

Debemos señalar, por último, que se halla en las dos jurisdicciones una naturalización del discurso de la evaluación de los docentes como único modo de mejorar la calidad de la educación, sin poner de relieve la necesidad de considerar factores estructurales que condicionan verdaderamente la posibilidad de mejora de la educación. Es necesario, para ello, pensar la posibilidad del desarrollo políticas de evaluación de los docentes en los que sean partícipes todos los actores implicados y cuya finalidad sea, esencialmente, el surgimiento de propuestas que atiendan a un desarrollo profesional de los docentes, basado en la reflexión individual y colectiva sobre su propia práctica y sus múltiples determinaciones.

## › **Bibliografía consultada:**

- Assaél, J. y Pavez, J. (2008): "La construcción e implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente chileno: Principales tensiones y desafíos". En *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. Vol. 1, Número 2. ISSN: 1989-0397
- Beltrán Llavador, F. (2000): *Hacer pública la escuela*. LOM Ediciones. Santiago de Chile.
- CTERA, CNET, Colegio de Profesores, AFUTU- FENAPES y LPP (2005): *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. CLACSO. Buenos Aires
- de Souza Lima y Martins (2009): "Presupuestos, principios y estrategias". En Wanderley Neves (2009): *La nueva pedagogía de la hegemonía. Estrategias del capital para educar el consenso*. Miño y Dávila. Buenos Aires

- laies (2011): Seminario: “¿Por qué y para qué la evaluación docente en América Latina?”.  
Centro de Estudios en Políticas Públicas. Buenos Aires.
- Giddens, Antony (2000): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Buenos Aires.  
Taurus.
- Mac Donald, B. (1989): “La evaluación y el control de la educación”. En Gimeno Sacristán y  
Pérez Gómez (1989): *La Enseñanza. Su teoría y su Práctica*. Madrid: Ediciones Akal.
- Lyons, Nona (comp.)(1999): *El uso de portafolios. Propuestas para un nuevo profesionalismo  
docente*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Camilloni, A., Celman, S., Litwin, E. y Palou de Maté, M. (1998): *La evaluación en el debate  
didáctico contemporáneo*. Paidós. Buenos Aires
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del  
marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*.
- Sirvent, M. T., y Llosa, S. (1998): *Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de  
la demanda potencial y efectiva*. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de  
la Educación. Buenos Aires
- Toranzos, L. (1995): *Algunos elementos para pensar el mejoramiento del sistema educativo  
municipal*. Centro para la Gestión Urbana. Serie Educación N° 4. Buenos Aires

# *Las instancias distritales en la provincia de Buenos Aires y la obligatoriedad escolar.*

*SZILAK, Sonia Marcela / UNLU - soniaszilak@gmail.com*

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

» *Palabras claves: política- evaluación- descentralización- educación secundaria- obligatoriedad*

## **> Resumen**

La Ley de Educación Nacional N°26206/06, se propone entre sus objetivos garantizar la inclusión educativa y la obligatoriedad de la escuela secundaria. Se ponen en marcha desde el Estado Nacional y la provincia de Buenos Aires medidas tendientes a efectivizar la obligatoriedad del nivel. A partir de los hallazgos en una investigación precedente<sup>1</sup>, se observa que frente al incremento de los índices de repitencia y abandono en el nivel, la política de evaluación de los aprendizajes y la creciente injerencia de las instancias locales, podría ser concebida como estrategia del estado provincial para el logro de la obligatoriedad escolar.

La investigación propone indagar el papel de los supervisores en el control sobre los índices de repitencia, abandono, inasistencia. La creación de unidades educativas de gestión distrital (2003) y el redimensionamiento de las regiones (2005) es acompañado por nuevas atribuciones a los niveles distritales (2007), este dato dispara el interés por indagar las relaciones que se establecen entre las instancias de gobierno distrital y provincial al momento de hacer efectiva la obligatoriedad del nivel secundario.

Nos preguntamos si la provincia de Buenos Aires, utiliza como estrategia de “descentralización”, la creciente atribución de responsabilidades en los distritos, delegando así en esta instancia la gestión de los conflictos (Weiler). A la vez, nos surge el interrogante sobre si la “descentralización educacional”, constituiría una forma de seguimiento más estrecho de los resultados de las políticas educativas, y en este caso particular, de aquellas referidas a la evaluación de los aprendizajes.

---

<sup>1</sup> Desarrollada a partir de la Beca de Iniciación “La política de evaluación de los aprendizajes en la educación secundaria. Entre la normativa y los procesos institucionales”, radicada en el Depto. de Educación, Universidad Nacional de Luján, en el período septiembre de 2012, abril de 2014, bajo la dirección de María Rosa Misuraca. Esta investigación tuvo como objeto de estudio la caracterización de las políticas de evaluación de los aprendizajes en la escuela secundaria entre los años 1993 y 2012.

En la investigación en curso<sup>2</sup> profundizamos sobre el carácter de las decisiones adoptadas en cada nivel político-organizativo, relacionado con la política de evaluación de los aprendizajes. Nos proponemos identificar las concepciones político-ideológicas que guían la normativa que regula la política de evaluación de los aprendizajes, comprender los efectos de su aplicación en dos escuelas secundarias públicas del conurbano bonaerense y describir el papel de la gestión distrital en la política de retención de la matrícula en la escuela secundaria. Se combinan objetivos específicos de carácter descriptivo con otros de tipo interpretativo para intentar comprender la complejidad del objeto de estudio. En la dimensión normativa se analizan normativa del Consejo Federal de Educación (CFE) y la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) que regulan la evaluación, acreditación y promoción de los aprendizajes en la educación secundaria desde 2003 hasta 2014. La dimensión de la práctica político- institucional en cuanto a la evaluación de los aprendizajes se analiza a partir de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios distritales, directivos y docentes de escuelas públicas de nivel secundario de un distrito del conurbano bonaerense.

Para conocer el papel de la gestión distrital en la política de evaluación de los aprendizajes, creemos necesario, presentar los primeros avances de la investigación en cuanto al análisis de la normativa vigente que promueve la regionalización y la creación de unidades educativas de gestión distrital. Para ello, en un primer momento presentamos un rastreo histórico de regulaciones antecedentes que promueven la descentralización hacia las instancias distritales. Nos preguntamos por el carácter que adquiere la descentralización y los fines que se persiguen en el contexto de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Finalmente nos abocamos al papel del inspector distrital en la política de evaluación de los aprendizajes como una de las estrategias para el logro de la obligatoriedad escolar.

### › *La regionalización en la provincia de Buenos Aires entre 2003-2013.*

Desde 2003 la provincia de Buenos Aires promueve la búsqueda de estrategias y acciones que favorezcan la mejora de la calidad educativa. Esta propuesta no se formula en el vacío sino que se basa en la necesidad de atender a las realidades locales y promover la participación de la comunidad con el objeto de contemplar las problemáticas de cada realidad social concreta. Estos postulados toman como marco de referencia la Ley de Educación Provincial N° 11612/95 donde la descentralización y la participación son criterios centrales del sistema educativo.

En la mencionada ley se sostiene que:

“El Sistema Educativo Provincial se organiza sobre la base de la Descentralización Regional. Cada región educativa comprende a más de un distrito conforme a los componentes comunes que los agrupan. La Regionalización Educativa se concibe como un proceso de conducción, planeamiento y

---

<sup>2</sup> “La política de evaluación de los aprendizajes en la escuela secundaria y el papel de la gestión distrital como estrategias para el logro de la obligatoriedad escolar entre 2003 y 2014”, Depto. de Educación, UNLu, en el periodo 2014-2015. Se desarrolla a partir del otorgamiento de la Beca de Investigación categoría perfeccionamiento, Secretaría de Ciencia y Técnica-UNLu.

administración de la política educativa, actuando como objetivo estratégico para llevar a cabo el desarrollo del Sistema Educativo Provincial” (Art. 46)

La propuesta de descentralización no es novedosa en el contexto de los 90. En el plano nacional se impulsan medidas tendientes a la “descentralización” a partir de la transferencia de los servicios educativos que aún conservaba el Estado Nacional, como los colegios secundarios nacionales y los institutos de formación docente. Destacamos que esta transferencia de servicios, lejos estuvo de desarrollar un proceso de descentralización, no fue más que una transferencia de responsabilidades monetarias a las provincias, al tener éstas que solventar los gastos financieros que acarreaban los servicios educativos transferidos y al mismo tiempo dar respuestas a los conflictos emergentes, situación agravada por la reestructuración del sistema educativa y la Ley Federal de Educación. Por su parte el Estado se reservó para sí las funciones de evaluación del sistema y la definición de los contenidos básicos comunes, entre otras, por lo que se produjo una “recentralización neoconservadora”. A la vez, la responsabilidad directa por el financiamiento y la administración del conjunto del sistema educativo por parte de las provincias, generó una aguda fragmentación y desigualdad en la oferta educativa.

El discurso de la “descentralización educativa” no es novedoso ni propio de los 90, es posible rastrear antecedentes en el periodo desarrollista. Rodríguez (2010) plantea que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, en 1974, el ministro de educación peronista Baldrich propuso en el Plan Trienal la puesta en marcha del proceso de descentralización de los servicios administrativos de la educación bonaerense. Durante la dictadura del 76, la autora señala, que se divide a la provincia en 8 regiones educativas, al mismo tiempo que se crean las Juntas Regionales de Supervisión y las Unidades Administrativas únicas que sustituyen a los Consejos Escolares. Con la recuperación democrática continúa la propuesta de descentralización y evidencia de ello es el anuncio que se realiza por parte de las autoridades provinciales en la Revista de la Dirección de Planeamiento en 1988, donde se hace referencia al proyecto de “Regionalización, descentralización y nuclearización educativa” (Rodríguez, op. cit.).

En 2003 la provincia de Buenos Aires, emite, como una de las medidas tendientes a la descentralización, la Res. N° 6017/03 DGCyE que divide a la provincia en 25 regiones. Destacamos que desde 1993 estaba conformaba por 16 regiones, sufriendo transformaciones progresivas desde las últimas décadas. De esta manera, en 2003, se amplía a 25 la cantidad de regiones en la provincia a partir de las cuales se pretende atender y generar acciones para resolver las problemáticas locales.

El “Proyecto de nueva regionalización educativa” se fundamenta en el fortalecimiento de la autonomía institucional y la búsqueda de eficacia y eficiencia del servicio público. A la vez que se plantea la necesidad de la participación activa de la comunidad educativa de manera responsable y organizada.

En 2005, la DGCyE emite la Res. N° 757/05 donde fundamenta la necesidad de dotar al sistema de unidad superando la fragmentación que lo caracteriza. Para ello se crea un órgano dedicado a la transmisión de las decisiones, al seguimiento de su implementación y a una atención más directa de las demandas pedagógicas de los servicios. De esta manera se promueve la creación de la Dirección de Inspección General y se designan inspectores jefes para cada región educativa e inspector jefe para cada uno de los distritos que las constituyen.

El énfasis en el logro de la eficiencia y eficacia es uno de los argumentos a partir de los cuales se promueve la descentralización. Para los defensores de este posicionamiento la descentralización implica la expectativa de que, por un lado, lo descentralizado moviliza y genera recursos, y por el otro, promueve un uso más eficaz de los mismos. Se supone que la dirección educativa descentralizada conlleva una mayor familiaridad con las necesidades locales lo que produce mayor proporción entre la oferta y la demanda de recursos disponibles y a partir de ello un uso más equitativo (Weiler, 1992). La relación real entre descentralización y movilización de recursos, solo se produce si hay una transferencia real de la influencia desde la autoridad central del Estado, situación que no se produciría solo con la reestructuración de las regiones en la provincia de Buenos Aires.

En los fundamentos de la norma identificamos argumentos que plantean una descentralización de la autoridad, a partir de la generación de nuevas figuras asociadas al área local, como la designación de más inspectores distritales y de región. Weiler (op. cit.) destaca que en la promoción de la descentralización a partir de este argumento, el Estado central sigue siendo quien ejerce la autoridad efectiva a partir de la asignación de recursos, y la función reguladora. Es el Estado quien define planes de estudio, sistemas de calificación, promoción, acreditación y evaluación de los estudiantes, reconocimiento de diplomas, entre otros aspectos. En este sentido, la generación de instancias que controlen la puesta en marcha de las políticas no significaría una distribución del poder a favor de lo local, sino que estaría más próximo a una desconcentración en términos de Peredo (1982).

Desde una mirada crítica hacia estos argumentos que promueven la descentralización, Weiler (op. cit.) señala que la distribución del poder va en contra de dos condiciones esenciales para mantener la figura de la autoridad del Estado en el sistema capitalista

“...a) la necesidad de mantener el control en condiciones de aumento y multiplicación de las tendencias «centrífugas» y de eliminación de obstáculos, y b) la necesidad de garantizar lo más eficazmente posible la reproducción de las relaciones sociales vigentes con la ayuda del sistema educativo. Ambas preocupaciones se oponen radicalmente a la noción de la división del poder que implica la descentralización: casi por definición, una división más amplia y difusa de la autoridad para regular y distribuir multiplica al mismo tiempo los niveles y las fuentes de control del sistema educativo (McGinn y Street, 1986, p. 489); de forma análoga, un sistema de dirección descentralizada tiende a introducir en los procesos de regulación y asignación intereses (como los de los padres y los de las comunidades locales) que perturban la interacción, relativamente fluida y privilegiada, entre el Estado y los organismos de acumulación del capital” (op. cit: 62/63)

La descentralización educativa promovería la eficiencia y la eficacia, lo que generaría la presencia y participación activa de la comunidad educativa como actores que favorecen la mejora de la calidad<sup>3</sup> y equidad educativa. Ponemos en cuestión que la descentralización como única medida mejore la calidad educativa, enfatizar solo en esta variable implica desconocer el carácter

---

<sup>3</sup> En el proceso de transformación educativa neoliberal, se asoció la calidad de la educación a la evaluación del sistema educativo. Se la entendió como mecanismo de regulación social, ya sea a través de rankings de instituciones y jurisdicciones, ocultamiento de resultados, retraso en su publicación o edición de recomendaciones para ser implementadas por los profesores en las escuelas. A diferencia, coincidimos con Braslavsky y Tiramonti al entender la calidad como aquella que “pone al alcance de los jóvenes los saberes elaborados que necesitan para su autodesarrollo y para participar en la reactivación económica, el fortalecimiento democrático y la redistribución de la riqueza que sectores mayoritarios de la sociedad argentina reconocen como deseables” (1990:13).

relacional de la educación. Es imprescindible para la mejora de la calidad educativa la transformación de las condiciones estructurales como la precariedad laboral de los docentes y la realidad socio-económica de los estudiantes.

### › *Las Unidades Educativas de Gestión Distrital*

Siguiendo esta línea se crean en 2003 las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD) en cada uno de los distritos que conforman la provincia. Giovine (2012) señala que las UEGD recrean la participación y representación del municipio y la comunidad educativa como en las propuestas de consejos de escuela de los 70 y 80, por lo que, al igual que la regionalización no es novedoso su introducción.

La Res. N° 6000/03 de la DGCyE establece que están integradas por:

“Un (1) representante de la/s Secretarías de Inspección local,

Un (1) representante del Consejo Escolar local,

Un (1) representante del Cuerpo de Inspectores del distrito,

Un (1) representante de la Municipalidad local, y

Un (1) representante de la Federación de Cooperadoras local, en caso de existir”.

Se crea un órgano formado por representantes del gobierno provincial, del municipio y de la comunidad escolar. Llama nuestra atención la ausencia de representantes de los docentes, actores clave para conocer la realidad de las escuelas del distrito y aportar al desarrollo de las funciones de la UEGD, que deben intervenir en situaciones de emergencia en el distrito en el marco de la normativa vigente. Las funciones de las UEGD giran en torno a la implementación de los programas y proyectos que indica la DGCyE, y en algunas situaciones elevan propuestas que se resuelven en la DGCyE. En este sentido nos preguntamos por la autonomía en la toma de decisiones por parte de la UEGD, que parece limitarse a la ejecución de aquello definido en instancias centrales.

Cuestionamos si realmente acontece la descentralización promovida desde el discurso político, lo que implicaría siguiendo a De Mattos (1989) aumentar el poder y la autonomía de decisión, de control de los recursos, de responsabilidades, en detrimento de los órganos centrales. Lejos se está, desde nuestro punto de vista, en delegar poder a los órganos locales, al contrario lo que prevalecería es la lógica neoliberal, es decir la transferencia de la ejecución a lo local, lo que implica la responsabilidad en la gestión de los conflictos que pueden emerger de las decisiones implementadas.

La primera tarea que la DGCyE encarga a las UEGD es la puesta en marcha del programa “Inscripción Total y Control Social del Sistema Educativo”. Las UEGD son quienes organizan el programa en el distrito e implementan

“acciones de fomento educativo que incluirán la participación comunitaria para la conformación de mecanismos de control del servicio educativo para el resguardo del derecho al acceso, permanencia

y promoción de las personas en todos los establecimientos del sistema educativo” (Res. 6001/03. Art. 4)

Dentro de las funciones que se le encomiendan a las UEGD para el fomento del programa se destaca el “control social del servicio educativo” mediante el cual se realiza el seguimiento de la matrícula articulando con el personal directivo para promover acciones de recuperación y fomento de inscripción de los grupos no escolarizados. Por otra parte debe presentar mensualmente a la Dirección Provincial de Gestión Estatal “... el movimiento de la matrícula y los avances en las acciones de fomento educativo planteadas por el distrito” (Res. 6001/03 Anexo). La descentralización se dirime así, siguiendo la lógica neoliberal, en la delegación de la ejecución de programas por parte de las instancias locales y el control sobre los resultados alcanzados.

Estas medidas toman como marco legal de referencia la Ley de Educación Provincial de los 90. La nueva Ley de Educación Provincial N° 13688/07, en continuidad con la normativa precedente, establece en el artículo 58 que: la DGCyE debe instrumentar instancias organizativas de nivel distrital de participación comunitaria, por lo que las UEGD quedan amparadas bajo el marco legal.

Tal como señalamos, la UEGD se conforma por representantes del gobierno provincial, del gobierno municipal y de la asociación de cooperadora. Destacamos que este último miembro solo se hace presente si existe la federación de cooperadoras en el distrito, de no existir quedaría sin representación la escuela y los actores involucrados en ella, ya que los docentes no tienen representación en las UEGD. Reconociendo esta situación, en 2011 la DGCyE emite la Res N° 785 que deroga la Res. N° 6000/03, e incorpora a los integrantes ya presentes desde 2003, al Inspector jefe distrital, al director del centro de capacitación, información, investigación educativa, a un representante por cada gremio docente y un representante por cada gremio del personal auxiliar o administrativo.

Al analizar los fundamentos que sostienen la existencia de las UEGD, se alude a la participación de la comunidad, la búsqueda de consenso en la toma de decisiones, la acción conjunta entre los órganos municipales, comunitarios y docentes junto a los provinciales para el logro de las metas educativas propuestas en la provincia. Si bien se hace referencia a la eficiencia y eficacia en los actos de gobierno y la administración que promueve la generación de estas instancias, pasan a un segundo plano estos criterios que tenían un lugar central en la normativa neoliberal de principios de la década.

El énfasis en la participación, el consenso, y la alusión a la comunidad reflejarían la presencia de conceptos provenientes de lo que se denomina política de “tercera vía” que coincide con la concepción de desestatizar la política y ampliarla a la sociedad civil. La sociedad civil es considerada desde este cuerpo teórico como un componente central para la nueva política, debiendo constituirse en un ente activo. Se considera que el gobierno debe renovar la cultura cívica, promoviendo espacios para la participación. El gobierno debe actuar en asociación con la sociedad civil, con el objeto de fomentar el desarrollo de la comunidad que es considerada como un medio central para el logro de la restauración social (Giddens, 2000).

Esta forma de concebir la sociedad civil como un todo homogéneo, desconoce los antagonismos sociopolíticos-económicos y de disputa por la hegemonía que conviven en la sociedad. Esta concepción de sociedad civil no permite la comprensión de la realidad porque la desvincula de su totalidad (Neves, 2009).

En cuanto a las funciones de las UEGD, se agrega a la difusión y control de los programas y proyectos de la DGcYe, la formulación de propuestas de articulación de la escuela con la comunidad, como por ejemplo con el desarrollo socio-productivo. A la vez, se plantea que deben participar en acciones para detectar problemas referidos al planeamiento estratégico distrital proponiendo alternativas de solución tendientes a resolver localmente las situaciones planteadas. Por otro lado, pueden solicitar información a la DGcYe para elaborar diagnósticos y controlar la gestión “a fin de colaborar con acciones territoriales, resueltas por la DGcYe, así como los proyectos y programas que se apliquen para la implementación de políticas sociales e infraestructura, sociedad e higiene, conforme a la legislación vigente” (Res. N° 785/11).

Estas funciones van más allá de la ejecución de programas definidos por otras instancias de gobierno como lo establecía la Res. 6000/03, ya que habilitan la puesta en marcha de programas y estrategias por parte de las UEGD, incrementándose de esta manera el poder de decisión sobre la realidad educativa de incidencia de la UEGD. El texto político que recrea las funciones de las UEGD parecería generar el desafío de participación de la comunidad, descentralizando la toma de decisiones en aspectos locales. Es necesario advertir que esas medidas parecen entender a la descentralización como ejecución de decisiones.

La delegación de poder no implica por sí solo que se consideren todos los sentidos, ya que es posible encauzar con rapidez el conflicto que pueda emerger recurriendo al discurso burocrático y así silenciar a los disidentes (Anderson y Dixon, 2001). En este sentido, nos preguntamos por la traducción que se hace del texto político en el contexto de la práctica, que exige de cambios que generen una participación real en términos de Sirvent. La existencia de participación real o simbólica, es otro de los interrogantes que guiaran nuestro estudio en el desarrollo de esta investigación.

La composición de las UEGD sufre una nueva modificación con la Res. N° 2998/11 de la DGcYe, donde se deja sin efecto el artículo 2 de la Res. N° 785/11, y lo reemplaza por una integración que incorpora a un representante distrital dependiente de la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, al presidente del Tribunal de Clasificación Descentralizado correspondiente o a quien designe en su representación y un representante más del Consejo Escolar (Res.2998/11).

Nuevamente, los cambios centrales giran en torno a la composición de las UEGD. En este caso, destacamos que la última modificación de la estructura de este órgano, incorpore un miembro más del consejo escolar, única instancia de las UEGD elegida a través de elecciones democráticas. Si bien podemos entender que se amplíe la participación de los consejeros escolares, ya que su cargo resulta del voto de la población del distrito, nos preguntamos por el sentido de la incorporación de instancias burocráticas como el Tribunal de Clasificación. Destacamos que en la norma no fundamentan explícitamente los cambios en la composición de las UEGD, lo que será objeto de indagación en la investigación.

A la vez se plantea que “la jefatura distrital es la responsable de la convocatoria y coordinación de las reuniones, debe incluir además de los miembros de la DGcYe, como mínimo dos especialistas o inspectores de enseñanza según el tema a tratar” (op. cit.)

Anteriormente señalamos que en los orígenes de la creación de las UEGD en 2003, una de las primeras tareas encomendadas por la DGcYe a este organismo fue el control sobre los índices de repitencia y abandono escolar. Nos preguntamos cuál es el papel que tienen las UEGD en la

actualidad, en un contexto donde diversos servicios esenciales como la seguridad pretenden ser municipalizados, al mismo tiempo que se incrementa la repitencia y la sobreedad<sup>4</sup> en la escuela secundaria. De los datos que arrojan entrevistas a inspectores en la investigación precedente, se desprende que en la actualidad las UEGD son actores centrales para la retención de la matrícula. Cuál es el sentido que adquiere esta participación, cuál es el grado de autonomía respecto a los órganos centrales de gobierno, y cuál es su real implicancia para el logro efectivo de la obligatoriedad educativa, son preguntas a responder a través de la investigación en curso.

### › *El papel de la inspección para el logro de la obligatoriedad.*

La provincia de Buenos Aires, considera a la descentralización educativa una de las estrategias políticas que posibilita la promoción de prácticas reales de participación para la mejora de las problemáticas que afectan a la comunidad. En este marco la inspección distrital adquiere un lugar destacado como actor estratégico para el logro de la obligatoriedad<sup>5</sup>.

El papel de la inspección distrital es central para la detección de las problemáticas educativas locales, para lo cual se promueve el trabajo en conjunto entre los distintos actores distritales. Al consultar a un inspector distrital sobre sus funciones, subrayaba su función a partir de la descentralización, orientado a atender la vulnerabilidad de la población escolar:

“Nosotros estamos llevando adelante capacitaciones con directivos, con equipos de orientación, en forma conjunta con el servicio local, con el servicio zonal, con la Comisaria de la Mujer, con la unidad fiscal 14, con el juzgado de familia, a los efectos de darles herramientas a todos y cada uno de los actores que están en contacto con estas situaciones cotidianamente, para prevenir en primera instancia, y para actuar en segunda instancia”

El entrevistado subrayó el trabajo en conjunto con el municipio, con el que se reúnen una vez por mes en las UEGD, y se ponen en discusión las acciones desarrolladas y los resultados

---

<sup>4</sup>En el Conurbano Bonaerense, la tasa de sobreedad en el Ciclo Básico del secundario pasó del 26,10%, en 2003, al 34,73% en 2009 y del 36,64% al 39,08% en el Ciclo Orientado. Tomando como referencia los mismos años, la tasa de repitencia pasó del 8,54% al 13,46% en el Ciclo Básico y del 8,34% al 9,07% en el Ciclo Orientado (DINIECE). Por su parte, en la región del conurbano en que se realiza la investigación, se observa para el año 2012, una tasa de sobreedad del 31,67%, una tasa de repitencia del 18,15% y un abandono interanual de 7,25%, superando en todos los casos los promedios provinciales (Información suministrada por la DGCyE).

<sup>5</sup> La Ley de Educación Provincial N° 13688/07 establece entre sus funciones:

“...Constituir un equipo de trabajo con los Inspectores de Enseñanza, los Consejos Escolares, las Secretarías de Asuntos Docentes distritales y otros actores, organismos e instituciones del Distrito para planificar estrategias en el marco del Planeamiento Estratégico Distrital.

(...) Supervisar el sistema educativo a través del trabajo de los Inspectores de Enseñanza.

Intervenir en la detección de logros y dificultades, la resolución reflexiva de problemas y la orientación hacia apoyos especializados para dar cumplimiento a las metas de la política educativa en todos los establecimientos educativos del Distrito.

Relevar, identificar y comunicar situaciones problemáticas del Distrito y diseñar con el equipo de inspectores de enseñanza la solución de las mismas.

Difundir el marco normativo y legal, los lineamientos de la Política Educativa Provincial y los consensos logrados en los diferentes Niveles y Modalidades para el Distrito. Elaborar información referida a las necesidades propias de su distrito para una más efectiva toma de decisiones” (Art. 84)

alcanzados. Si bien tal integración de actores sociales es central para el logro de la inclusión educativa, nos preguntamos por el lugar que ocupa la escuela en esas instancias de participación.

La regulación destaca el papel del inspector distrital en la articulación de los equipos de trabajo junto a los inspectores de enseñanza. En este sentido, el inspector distrital resaltó la labor realizada en el distrito junto a los inspectores ante la inasistencia y la retención de la matrícula. El entrevistado destacó la política de evaluación de los aprendizajes como una de las estrategias desarrolladas ante la repitencia y el abandono escolar.

El inspector distrital ponderó la concepción actual de evaluación de los aprendizajes que la entiende como una herramienta de conocimiento, resaltando su alejamiento de los enfoques “resultadistas” de periodos anteriores. Pero, frente a la persistencia de prácticas docentes que valoran los resultados, lo que no favorece la atención a las trayectorias de los estudiantes, el inspector distrital subrayó el trabajo que se realiza junto a directivos e inspectores de enseñanza en el seguimiento de los resultados que se obtienen durante el ciclo lectivo. De esta manera, las críticas a la evaluación como resultado, no parece tan alejada de las prácticas actuales, donde el control por los resultados de aprendizaje a partir de datos cuantitativos, ocupa un lugar central en las prácticas de los inspectores.

Destacamos que desde 2012, la DGCyE amplió el control sobre los índices de repitencia, abandono, inasistencia, desaprobación por trimestre en cada área, materia y turno. Se propone un seguimiento exhaustivo extra-institucional sobre los índices cuantitativos del comportamiento de la matrícula por parte de supervisores y directores durante el año escolar, señalando numerosas tareas de control y análisis. De la evidencia se desprende el pedido de planillas trimestrales, por parte de los inspectores hacia las escuelas, planillas con las cuales se elabora la información estadística de cada distrito que se eleva a la inspección regional. Al mismo tiempo el inspector distrital, destacó que los datos que arrojan las planillas son insumos para la elaboración del plan de acción distrital.

Alertamos que en el marco del incremento del credencialismo para el acceso al mercado laboral, la búsqueda por mejorar los índices de retención de los estudiantes conlleva el riesgo de flexibilizar las evaluaciones escolares. Lejos de mejorar la calidad educativa ello puede implicar la oferta de formaciones académicas diferenciadas de acuerdo al origen social de los estudiantes y la reproducción de las desigualdades.

### › *Apuntes para seguir pensando*

Los aspectos tratados hasta aquí muestran por un lado que el inspector distrital es uno de los referentes centrales en las UEGD. La creación de esta función dentro del esquema de supervisión claramente identificada con el control sobre las acciones que la escuela desarrollaba en la retención de la matrícula. En el marco del reconocido incremento de controles de los índices cuantitativos sobre los logros de la escuela secundaria, nos preguntamos por el papel que juegan las UEGD como órgano que posibilitaría una vigilancia más cercana sobre la práctica escolar y los resultados de los aprendizajes. Cuestionamos en qué medida, las decisiones que toma la UEGD, explícitamente colaborativas no son funcionales a las políticas de control desarrolladas por el gobierno central.

De análisis de la normativa y el procesamiento de la información recolectada en una primera aproximación al trabajo empírico, se desprende que la descentralización que se promovería a partir de las regulaciones analizadas, se conjugan con otras medidas que incrementan la injerencia de lo central, como el control cuantitativo que se hace sobre los resultados de aprendizaje y con ello el seguimiento exhaustivo de la práctica docente según los logros alcanzados por sus estudiantes. Nos preguntamos en qué medida la descentralización educativa no implica una estrategia del gobierno provincial para delegar en instancias locales el logro de la obligatoriedad escolar, transfiriendo así la gestión de los conflictos las responsabilidades por los resultados.

### › *Bibliografía consultada*

- ANDERSON, G. y DIXON, A. (2001) "Cambios de paradigma y gestión local en los Estados Unidos: hacia un paradigma de potenciación social" en SMYTH, J. **La autonomía escolar: una perspectiva crítica**. Akal: Madrid.
- FONTES, V. (1996) "Capitalismo exclusões e inclusãoforçada" en Tempo, Rio de Janeiro, Vol. II, N°3, p. 34-58.
- GIOVINE, R. (2012) **El arte de gobernar el sistema educativo. Discurso de Estado y redes de integración socioeducativa**. Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires
- MISURACA, M.R. OREJA CERRUTI M. B. Y SZILAK S. (2014) "La inspección escolar en la escuela secundaria obligatoria y el trabajo de los docentes en la evaluación de los aprendizajes". En MENGHINI, MISURACA (comps.) **Políticas para formar educadores en el contexto latinoamericano**. Jorge Baudino Ediciones: Buenos Aires (En prensa).
- NEVES, L. (org), (2009) **La nueva pedagogía de la hegemonía**. Miño y Dávila: Buenos Aires.
- RODRIGUEZ, L. (2010) "Gobierno municipal, descentralización educativa y funcionarios en la Provincia de Buenos Aires durante la última dictadura militar" en BOHOSLAVSKY, E. y SOPRANO, G. (Edit.) **Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)**. Prometeo editorial: Buenos Aires.
- SIRVENT, M.T. (1984) "Estilos participativos, ¿sueños o realidades?" en Revista Argentina de Educación, año III, n° 5.
- WEILER, H. (1992) "¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?" en Revista de Educación N° 299, pág. 57-80
- (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa", en PEREYRA, M. et al. (comps.): **Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**. Ediciones Pomares Corredor: Barcelona.

### **Normativa consultada:**

- Ley de Educación Nacional 26206/06  
Ley Provincial de Educación N° 11612/95  
Ley de Educación Provincial N° 13688/07.

Dirección general de Cultura y Educación, Res. Nº 6000/03

-----, Res. Nº 6001/03

-----, Res. Nº 6017/03

-----, Res. Nº 849/04

-----, Res. Nº 473/05

-----, Res. Nº 757/05

-----, Res. Nº 785/11

-----, Res. Nº 2998/11

-----, Documento de trabajo “Calificaciones escolares: una perspectiva de análisis para la mejora de los resultados de aprendizaje de nuestros alumnos”, Junio de 2012.

# *Las políticas de evaluación de la calidad en la enseñanza secundaria: los operativos en el contexto escolar y social.*

TELLECHEA, Juliana Soledad / UNLU - [juliana.tellechea@hotmail.com](mailto:juliana.tellechea@hotmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Operativos - Evaluación – Calidad – Educación secundaria - Impacto*

## **> Resumen**

Este trabajo analiza las políticas de evaluación de la calidad de la educación secundaria, en la provincia de Buenos Aires.

Se reconocen tendencias hegemónicas globales que inciden en las políticas nacionales y provinciales de educación desde hace más de dos décadas. El sistema educativo es evaluado a partir de formatos externos, en pos de la pretendida mejora de la calidad de la educación.

En esta presentación caracterizaremos las políticas de evaluación de la calidad del nivel secundario en la década del '90 y post '90, en la provincia de Buenos Aires, a partir del análisis de los operativos nacionales y/o provinciales. Indagaremos los propósitos y concepciones político-pedagógicas de estas políticas y el impacto de las evaluaciones en el ámbito escolar, acercándonos a la presencia mediática del tema en el nivel nacional y local. Para esto, se analizarán las concepciones de los distintos actores sociales involucrados, en relación a la legitimidad y el uso de la información que brindan los operativos.

La relevancia de la investigación radica en entender la “cultura de la evaluación” como práctica instalada y afianzada en la escuela primaria y secundaria. A partir de allí se interpretan, las relaciones entre las medidas evaluadoras y las intenciones políticas de los grupos hegemónicos nacionales e internacionales.

La metodología adoptada combina técnicas de carácter descriptivo con otras de tipo interpretativo para comprender la complejidad de los procesos político-institucionales referidos al objeto. Se articulan distintas fuentes de información (documentos, normativa, entrevistas), métodos y niveles de análisis para evitar la tendencia a interpretar los hechos sobre la base de una única perspectiva, promoviendo la articulación entre las dimensiones macro y micro políticas.

Algunos resultados muestran:

La periodización de carácter analítico: “década del '90” y “post '90”, ganó en consistencia permitiendo comprender el proceso estudiado en dos proyectos políticos hegemónicos diferentes.

Importantes continuidades entre las recomendaciones de los organismos internacionales y las políticas de evaluación de la calidad nacional y provincial. Por otra parte, rupturas respecto, por ejemplo, a la asociación y utilización de los resultados de esas evaluaciones referidas a “accountability” (’90) y “toma de decisiones” (post ’90).

La incorporación de materiales e instancias en los operativos remiten a la búsqueda de legitimación por parte de los responsables de la evaluación de la calidad.

Desde 2005, el Estado nacional profundiza la necesidad de reunir mayor acervo analítico sobre la educación secundaria. Las recomendaciones internacionales proponen como prioritaria la evaluación de la calidad en este nivel, dentro de un contexto de demanda global de mano de obra competente para el mercado.

La revisión integral de la evaluación desde la “inclusión” y una redefinición del concepto “calidad” incluyen como necesarias condiciones de inclusión y permanencia. Así se fomenta la construcción de una “nueva cultura evaluativa”. Queda pendiente la comprobación de la efectividad de los dispositivos utilizados para medir este carácter de “calidad”.

## › *Presentación*

Las políticas de evaluación de la calidad de la educación ocupan, en la actualidad, uno de los campos de interés más apremiantes en lo que respecta a la investigación educativa. En tanto la llamada “cultura de la evaluación” es una práctica ya instalada en nuestro país, que continúa afianzándose en el ámbito escolar. El presente trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación *“La evaluación de la calidad como política para el mejoramiento de la enseñanza secundaria. El caso de la provincia de Buenos Aires”*, dirigido por María Rosa Misuraca, en el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján. Dicho proyecto pretende caracterizar la política de evaluación de la calidad del nivel secundario a partir del análisis de los operativos nacionales y provinciales entre 1993 y 2010, y su relación con la política para la evaluación de los aprendizajes en la Provincia de Buenos Aires (El proyecto actualmente incorpora el Operativo Nacional de Evaluación 2013).

## › *La política de evaluación de la calidad educativa y los “ciclos de las políticas”*

Las políticas, desde la concepción que realiza Stephen Ball, son procesos a través de los cuales se establecen sistemas de valores y significados, polisémicos e inestables, que otorgan primacía a determinadas acciones. Más allá que en la práctica puedan ser poco claras y desordenadas, en última instancia se constituyen en poderosos recursos retóricos y, por consiguiente, maneras de interpretar el mundo. (Miranda E., 2011). Coincidiendo con el autor, nos apropiaremos por un instante de sus aportes teóricos para analizar desde la perspectiva de los “ciclos de la política”, la “trayectoria” de la evaluación en relación al mejoramiento de la calidad de la enseñanza secundaria en la provincia de Buenos Aires, específicamente en el distrito de Merlo. La

elección responde a que esta perspectiva permite comprender, al unísono, los diversos contextos donde una política adquiere, de forma dialéctica, materialidad.

Desde hace más de dos décadas existen, a nivel global, tendencias hegemónicas que inciden en las políticas nacionales y provinciales de educación. Parecería emerger un proceso de homogeneización que tendría correspondencia con la adopción de políticas educacionales globalizadas. Si bien es necesario pensar a la globalización como un proceso no homogéneo, el cual se encuentra mediado por vertientes económicas, políticas y culturales, y en donde las estructuras nacionales que median los vínculos configuran distintos tipos de respuestas en cada territorio (Dale, 2003); el presente trabajo se centrará en aquellos procesos que tienen origen en lo que Boaventura de Sousa Santos llamó “globalización dominante” (Dale, R. y Robertson, S., 2004). Es allí en los grupos hegemónicos, donde el discurso político es construido y los conceptos centrales son establecidos, dentro de un campo de lucha en el que algunas voces tienen el privilegio de ser oídas. Ahora bien, al buscar la raíz de la política, aquel contexto de influencia, se vuelve necesario indagar cómo los discursos de las agendas internacionales circulan y penetran, definiendo lo que puede ser dicho y pensado, al mismo tiempo que acumulan autoridad (Miranda, E., 2011).

Los organismos internacionales, desde los años '90, recomiendan la creación de sistemas nacionales, provinciales y supranacionales de evaluación. El uso más frecuente y recomendado de sus resultados es el establecimiento de rankings, políticas focalizadas de mejoras, incentivos o castigos, según los resultados alcanzados. Así, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y la Cepal-Unesco<sup>1</sup>, entre otros, comienzan a proliferar a escala mundial concepciones evaluadoras con carácter de credibilidad y actualidad, desde las cuales iniciar la política.

En Argentina, la Ley Federal de Educación (24.195/93) siguiendo esas recomendaciones internacionales, instala la evaluación, creando el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Este organismo se encargaría de evaluar el sistema educativo, implementar los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) en todas las jurisdicciones, ciclos, niveles y regímenes, y evaluar la formulación de programas nacionales de mejoramiento de la calidad. “La provincia de Buenos Aires participó de todos los ONE desde 1993, y diseñó un sistema propio de evaluación a partir de 1998. Desde este año y hasta el 2012 se realizaron diez operativos provinciales en EGB3 y polimodal/primaria y secundaria. A su vez, la provincia participó de numerosas evaluaciones internacionales estandarizadas desde la década de los '90”<sup>2</sup> (Misuraca, M., Tellechea, J., 2013: 4).

Mientras en la última década del siglo XX se erigía como prioritaria la evaluación en el nivel primario, a partir del año 2005 el Banco Mundial plantea la necesidad de contar con mayor acervo analítico de la educación secundaria, por ser ésta el “vértice de la articulación entre diferentes niveles educativos, así como entre la escolarización y el mercado laboral”. La relevancia del nivel

---

<sup>1</sup> Algunos ejemplos: en 1994 la OMC promueve la educación como un servicio lucrativo y comerciable en el mercado global a través del Acuerdo General de Comercios y Servicios, entre los que se destaca la “Educación Secundaria” y programas de evaluación de la calidad dentro de la categoría “Otros servicios educativos”; el Banco Mundial (BM) recomendaba en un informe exclusivo para la Argentina (“Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación”), incluir programas de evaluación de educación primaria, sin hacer mención aún a la escuela secundaria; CEPAL-UNESCO establecía la necesidad prioritaria de implementar procedimientos regulares de supervisión y evaluación de la enseñanza básica y media, y establecer “sistemas de medición para evaluar periódicamente el cumplimiento de las metas curriculares centrales y la eficiencia interna del sistema”.

<sup>2</sup>TIMSS-R (Repetición del Tercer Estudio Internacional sobre Matemática y Ciencia), PIRLS (Estudio Internacional sobre Progresos en Comprensión Lectora - Piloto), PISA+ (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes - Piloto) año 2000; y PIRLS, PISA+ y CIVID ED (Proyecto sobre Educación Cívica) año 2001.

responde a un contexto global que requiere mano de obra competente y hábil para el mercado mundial y, por tanto, una enseñanza secundaria de calidad (BANCO MUNDIAL, 2005). Un año después, nuestro país incorpora nuevamente los lineamientos internacionales en la política local, de manera que la Ley de Educación Nacional (26.206/06) profundiza el proceso por el cual la evaluación es concebida como instrumento de mejora de la calidad, a través de la necesidad de producir información y algunas redefiniciones conceptuales y epistemológicas, las cuales serán profundizadas en este trabajo.

### › *Los operativos de evaluación en la enseñanza secundaria: la producción del texto político.*

Pensar los operativos de evaluación de la calidad de la educación secundaria, desde una perspectiva histórica posibilita dar cuenta de las tendencias que han tenido lugar desde comienzos de la década del '90 hacia la actualidad. Proponemos la reflexión sobre el sistema de evaluación actual, poniendo en tensión los siguientes elementos: la normativa que lo sustenta, su formato, las concepciones de los diversos actores sociales que lo llevan a cabo, y la aplicación del operativo en la práctica escolar.

Para ello, se articulará el estudio realizado en una etapa anterior<sup>3</sup> acerca de las características de los operativos de evaluación en la década del '90 y post '90, con el material empírico relevado durante el trabajo de campo en la etapa actual. Al respecto, se realizaron entrevistas a funcionarios a cargo del diseño, implementación y análisis de los operativos; a la vez que a docentes y directivos de escuelas de enseñanza secundaria, privadas y públicas, del distrito de Merlo, Provincia de Buenos Aires. Si bien la recopilación de información empírica se encuentra en una instancia preliminar, se consideran estos aportes como elementos que contribuyen al esclarecimiento y comprensión de los dispositivos de evaluación de la enseñanza secundaria.

Los sistemas de evaluación de la calidad educativa tienen origen entre las medidas implementadas por los países de la región América Latina, enmarcadas éstas en la génesis de la "sociedad del conocimiento", en la cual debían adaptar sus estructuras de gestión y reorganizar sus sistemas educativos de acuerdo a las exigencias del mercado competitivo (Tiramonti, G., 2010). Se institucionaliza, así, la evaluación a partir del diseño de un sistema estándar que fija metas – lo que debiera hacerse – como también, una medida de progreso hacia esa meta, en tanto se estandariza el contenido que los docentes debieran enseñar y el que, se espera, los alumnos se apropien (Ravitch, 1996). De esta manera, operativos de evaluación regidos por la idea de "estandarización" (Dale, 2003), responden a modelos universales que, necesariamente, excluyen del análisis a los factores contextuales que inciden en los resultados. Torres Santomé (2006) establece, además, que se instituye a partir de estas prácticas un falso consenso sobre lo que debe ser considerado, inhibiendo el conflicto que tiene lugar en este proceso.

---

<sup>3</sup> El actual Proyecto de Investigación establece continuidad con el Plan "Las políticas de evaluación de la enseñanza secundaria en los '90 y post '90, continuidades y rupturas en la normativa y la práctica institucional. El caso de la Pcia de Bs. As." (Beca CIN 2012)

Otra de las características de las evaluaciones de la calidad de la década del '90, hace referencia a que los resultados obtenidos en las pruebas fueron utilizados para la elaboración de rankings de escuelas y provincias (Misuraca y ot., 2012) Así, se establecieron formas de regulación y control de los sistemas educativos orientados por concepciones de accountability (Lundgren, 1996; JanelaAfonso, 2009); asociadas a la responsabilidad por los resultados de los aprendizajes y abonando, así, al concepto de una “gestión institucional responsable”. La publicación de rankings constituyó una medida disciplinadora que afectaba, inevitablemente, la autonomía relativa de las instituciones e instalaba el paradigma de rendición de cuentas (Poggi, M., 2008). Desde este formato se habilitaba a que “el sistema educativo sea examinado por la sociedad en su capacidad para alcanzar los fines que corresponden a la escuela” (Misuraca y ot., 2012 : 3). La sociedad podría disponer de la información recabada en las mediciones, lo cual haría “más factible que los directivos de establecimientos asuman públicamente la responsabilidad por su gestión” (CEPAL-UNESCO: 177)

Una vez finalizada la década del '90, en el marco de otro contexto político, económico y social, en el que se padecían las consecuencias de las políticas neoliberales, una nueva Ley de Educación (26.206/06) intentaba desde sus fundamentos fraguar nuevas reconceptualizaciones, respondientes éstas a los principios que el Banco Mundial recomendaba como necesarios para la transformación de la enseñanza: el “principio de inclusividad” y el “principio de contextualización”, enmarcados en la construcción de una “nueva cultura de la evaluación educativa” (BM, 2005).

La Res. N° 84/09 propone desde los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”, una revisión integral de la evaluación, desde una postura política que priorice la “inclusión”, a la vez que se le otorga al proceso un carácter formativo desde el cual se promueve la interpretación y uso de los resultados. Por otra parte, las Res. N°99/10 y N°134/11, redefinen el concepto de calidad educativa, ampliando su concepción como derecho social.

### › *La “calidad social”, una concepción de la Provincia de Buenos Aires.*

La Subsecretaría de Educación desde la Dirección Provincial de Planeamiento, redactala versión preliminar de un documento de circulación interna titulado “La calidad educativa en la escuela del bicentenario”. En él se establece la definición de calidad educativa concebida desde la jurisdicción, a la vez que se proponen nuevos formatos de evaluación frente al “agotamiento de las formas tradicionales de evaluación de la calidad educativa” (Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Planeamiento, 2010: 5) Al analizar la política de evaluación de la calidad en la enseñanza secundaria, se vuelve imprescindible partir desde la idea que se sostiene de “calidad”, para intentar comprender cuáles son las concepciones político-pedagógicas que sustentan a nuestros sistemas de evaluación.

Desde la Provincia de Buenos Aires, se entiende a la calidad educativa como “calidad social”, estableciendo por ello que la propuesta educativa jurisdiccional:

Se enmarca en un proyecto político socialmente respaldado, (...) un derecho de todos los ciudadanos, cuyo garante es el Estado; considera a la educación un bien público, por lo tanto la

responsabilidad de su calidad también es una responsabilidad social” (Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Planeamiento, 2010: 2).

A partir de la identificación de falencias<sup>4</sup> en los sistemas de evaluación que se han centrado en la evaluación de rendimientos escolares de los alumnos; esta nueva concepción de calidad educativa no se limita a una definición restringida, asociada a la medición, sino que “apunta a mejorar su respuesta social a los problemas y desafíos aún no resueltos”. A partir de lo expuesto por la Provincia de Buenos Aires en el año 2010, es posible destacar dos elementos a analizar. En primer lugar, desde la idea de “calidad social”, la provincia se proponía ampliar las vías de aproximación cualitativas para la estimación de la calidad educativa, tales como las instituciones educativas; los planes, programas y proyectos; y los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Si bien es posible reconocer en la práctica algunas de las líneas de acción vinculantes a la evaluación, propuestas para el año 2010 y que han sido o están siendo implementadas en la actualidad; del documento se extraen numerosas propuestas que no han sido implementadas, a la vez que se desconoce la efectiva implementación de otras vías de evaluación. Esto, en el marco de una provincia que desde hace unos años atrás hasta hoy ha dejado de realizar operativos de evaluación, y algunas de esas experiencias mencionadas, en tanto “siempre estuvo todo muy sujeto a una cuestión de presupuestos y que, lamentablemente, depende mucho del interés de la persona que esté gestionando” (Coordinación regional del ONE 2013, Merlo). Cabe preguntarse, entonces, cuáles son las relaciones que se tejen entre los resultados de la evaluación y otras políticas actuales; y si efectivamente en la provincia de Buenos Aires, tal como afirma Radulovich en relación a Argentina, existen “bajas implicancias” entre unos y otros (Radulovich, S/D)

En segundo lugar, la idea de “calidad social” desde el discurso de la provincia, implica necesariamente dinámicas de mayor participación e inclusión, “que fomenten el compromiso de todos los sujetos educativos en pos de conseguir instalar la calidad educativa como responsabilidad social”. Es posible inferir que tras esta propuesta de evaluación de la calidad educativa, subyace aquel lema principal de la política de la Tercera Vía “ningún derecho sin responsabilidad”. Para conservar o recobrar legitimidad, el Estado garante de una educación de calidad, busca aumentar su papel en la esfera pública, mientras se promociona una sociedad civil activa que actúe asociada a él, “cada uno para ayudar, pero también para controlar, la acción del otro” (Giddens, A 1999: 96).

Stephen Ball expresa que se da un proceso en el que las políticas son representaciones codificadas por la autoridad pública y decodificadas de modo complejo, vía interpretaciones y reinterpretaciones de los actores sociales (Ball, S. en Miranda, E, 2011) Si nos disponemos a comprender el significado de las interpretaciones de la política por los sujetos y reconocer los intentos que realizan los “autores de la política” para que se haga una “correcta” lectura de los textos, es posible hallar esto en las entrevistas realizadas a los distintos actores sociales que comprenden el sistema de evaluación de la calidad.

---

<sup>4</sup> Algunos fragmentos considerados relevantes: Se centran en el rendimiento y responden a una visión del mismo relacionada solamente con la idea de conocimiento adquirido (Metas educativas 2021 – OEI); Los instrumentos de evaluación consisten – por lo general – en una serie de preguntas de selección múltiple. Existen críticas y cuestionamientos importantes en cuanto a la validez y eficacia de este tipo de instrumentos para la medición de la calidad – Representan evaluaciones estandarizadas y homogéneas que no tienen en cuenta las diferencias socioeconómicas (...) instrumentos homogéneos evalúan realidades heterogéneas – Cualquier prueba de evaluación de la calidad (...) representa una situación artificial (...) resultan ajenas a los docentes y a los procesos de enseñanza.

Las responsables entrevistadas en el marco del Programa de Evaluación provincial, se refieren a “calidad social” como la concepción que prima en las políticas actuales, como el “derecho de todos los sujetos a educarse en las mejores condiciones”, haciendo referencia a la permanencia, pero también a la “calidad de la educación que reciben”. La ampliación conceptual excede lo estrictamente pedagógico ya que concibe al estudiante como un “ser social, más allá de su ser individual cognoscente”. Para el caso de la escuela secundaria, explicitan que en el marco de la obligatoriedad se pone especial atención -a través del operativo nacional censal- en el perfil del egresado.

Por su parte, la Coordinadora regional del ONE 2013 en Merlo, plantea que tanto el concepto de evaluación como el de calidad se encuentran en permanente discusión, dependiendo esto de las prioridades que tenga cada gestión. A la vez que reconoce que “algunos tienen una visión más utilitaria, (y) algunos tienen una visión más inclusiva”, desde su posicionamiento considera que la evaluación de la calidad debiera direccionarse hacia una “educación más inclusiva, que sea una educación realmente para todos, más allá de las posibilidades que cada uno tenga”.

La inclusión aparece en estos discursos en su sentido más amplio, como la posibilidad de garantizar a los miembros de una sociedad, la ciudadanía, los derechos y deberes civiles y políticos, que debieran serles propios. Esto no sólo formalmente, sino como una realidad, por medio de las oportunidades y la integración al espacio público. Ahora bien, parecería que el sentido que adquiere la inclusión desde este discurso, se desdibuja en el marco de un sistema de evaluación de la calidad centrado en operativos estandarizados y homogéneos que hacen énfasis sobre el rendimiento y responden a una visión del mismo relacionada con la idea de conocimiento adquirido (Metas educativas 2021, OEI en La calidad educativa de la escuela del bicentenario, 2010) Nos preguntamos, entonces, ¿de qué manera los operativos de evaluación logran medir la denominada “calidad social” de los que permanecen “allí abajo”, aquellos que quedan aislados de la corriente de oportunidades de la que pueden gozar los sectores social y culturalmente integrados?

### › *El contexto de la estrategia política, la búsqueda de legitimación de los operativos de evaluación.*

El énfasis puesto en la necesidad de incrementar la inclusión y participación de los distintos actores de la sociedad en el proceso de evaluación de la calidad educativa, se encuentra acompañado de decisiones político-pedagógicas por parte de los equipos de evaluación. A partir de ellas se incorporan diversos instrumentos e instancias de aplicación más cualitativas que, en definitiva, buscan otorgar a los operativos, una mayor impronta de confiabilidad y legitimidad, tanto a nivel escolar como a nivel social. La Res. 201/03 del CF establece como necesario transformar el sentido del ONE, para asegurar su carácter formativo, lo que hace que estos dispositivos se vayan sofisticando en la etapa actual asumiendo gran parte de las críticas formuladas en la década anterior, sobre su carácter sesgado, externo y ajeno a la realidad escolar y por el escaso valor de diagnóstico y predicción para la adopción de mejoras de los modelos anteriores (Misuraca y Tellechea, 2013). Estos elementos incorporados en aquel contexto de la estrategia política, en el que las políticas son cambiadas o pueden ser cambiadas o, por lo menos, el

pensamiento sobre las políticas es o puede ser cambiado (Mainardes & Marcondes, en Miranda, E., 2011), son los siguientes:

**-Instancias de sensibilización:** A través del Programa de Sensibilización, se habilitan espacios de vinculación previa entre los especialistas a cargo de los operativos de evaluación y los supervisores, directivos y docentes de las escuelas. La Coordinadora regional del ONE 2013 expresa que esta etapa consistió en la realización de reuniones zonales en las que se comunicaban los propósitos de evaluación y en qué consistiría el operativo, con el fin de “transparentar las decisiones”.

Al tensionar lo expuesto con las entrevistas realizadas a directivos de las escuelas secundarias del distrito, es posible identificar que la mayoría de ellos coinciden en no haber participado de instancias previas al operativo, aunque logran recordar una reunión de inspección donde se hizo alusión a la evaluación. Esto también fue mencionado por la Coordinadora regional, lo cual habilita pensar en la posibilidad de que ésta haya sido la única instancia previa de sensibilización en el distrito. Respecto a los docentes, expresan no haber sido convocados a estos espacios de participación. Al mismo tiempo, se había elaborado un CD con la información digitalizada, que no fue recibido por la totalidad de las instituciones.

**-Actividades de simulación:** Dentro de los ítems de las pruebas, existen una mayoría de interrogantes que son privados, a los cuales el acceso se encuentra vedado, y una minoría que son públicos. Estos últimos son los que conforman las actividades de simulación, un material de “apoyo para docentes y estudiantes”. Las instituciones escolares reciben con anterioridad este material, quedando bajo su iniciativa utilizarlo en las aulas. En tanto, todo operativo de evaluación de la calidad representa una situación artificial en la cotidianeidad pedagógica de los estudiantes, ajena a ellos y a los docentes, estas herramientas de simulación intentarían acortar las distancias entre las pruebas y los procesos de enseñanza y de aprendizaje enmarcados en los espacios áulicos. Ahora bien, es necesario advertir que las pruebas se encuentran diseñadas, casi en su totalidad, bajo el criterio de ítem de opción múltiple; es decir, un ejercicio que, afortunadamente, no condice con los formatos didácticos de nuestras escuelas secundarias. Pero que sí nos permite cuestionar la pretensión de estas pruebas de poseer formatos contextualizados, y problematizar la vinculación entre los resultados obtenidos y la realidad escolar concreta.

**-Cuadernillos del ONE:** El Instructivo para la Aplicación Definitiva del ONE 2013, establece que en este operativo se aplican tres instrumentos: las Pruebas de conocimiento, el Cuadernillo Único del Alumno, y el Cuestionario del Director. En relación a estos cuadernillos interesa destacar la incorporación del Cuestionario del Alumno, a partir del cual se indaga el contexto socio-económico de los estudiantes, sus herramientas culturales, aspectos de su trayectoria escolar y características de su escuela y docente del área correspondiente. A partir de lo expresado por la Dirección de Evaluación de la provincia de Buenos Aires, en el año 2012, parecería que la incorporación y revalorización de los cuestionarios complementarios, que contemplan factores asociados a los rendimientos obtenidos en las pruebas, aportaría la justificación necesaria para controlar los resultados y su relación con el currículum prescripto. Sería interesante indagar cómo este cruce de información permite evaluar la “calidad social” sin caer en el hallazgo reiterado que concluye en la asociación de condiciones sociales desfavorables y bajos resultados. A la vez que indagar cuál es el impacto de estos cuestionarios en el análisis acerca del trabajo docente y el funcionamiento de las instituciones escolares. En la práctica parecen, al menos, no significar

elementos relevantes en la evaluación, en tanto los directores y docentes entrevistados no hacen mención a los cuestionarios de los alumnos ni al del director.

**-Recomendaciones metodológicas:** La publicación de la información recabada en las pruebas, supone avanzar en la confiabilidad y legitimidad del proceso de evaluación con el seguimiento continuo para la mejora del sistema. Esa información a partir del 2000 no se orientó hacia estereotipos y rankings -tal como sucedía en décadas anteriores- pero sí hacia la elaboración de “Recomendaciones Metodológicas”, materiales específicamente formulados y enviados a las escuelas para “promover la mejora de la enseñanza”. Desde el texto político se promueve la interpretación, comprensión y difusión de los resultados obtenidos a través de estas recomendaciones, sin producir efectos punitivos en docentes, estudiantes o instituciones (Radulovich, 2009).

En relación a estos instrumentos, existe una significativa contradicción entre lo expuesto por los distintos actores intervinientes. Por un lado, aquellos funcionarios jerárquicos del sistema, revalorizan las Recomendaciones Metodológicas como una instancia sumamente formativa que constituye un insumo para los directivos y docentes de las escuelas en pos de la mejora de la calidad educativa. Por el otro, las autoridades institucionales y docentes protagonistas del proceso denuncian la ausencia de devolución de información a partir de los resultados obtenidos en los últimos operativos, reclamando este insumo que consideran también sumamente valioso al interior de la institución. A partir de la información relevada, fue posible afirmar que en la provincia de Buenos Aires, los resultados y recomendaciones metodológicas “...no impactaron en la toma de decisiones institucionales ni del sistema e inclusive pasaron desapercibidos por los docentes” (Misuraca y ot., 2012). Es necesario diferenciar, entonces, el énfasis puesto en el enfoque de políticas basado en los resultados del impacto real que tienen estas recomendaciones sobre las prácticas docentes y la realidad de la escuela.

### ➤ *Reflexiones finales: el contexto de los resultados en el contexto de la práctica.*

Al pensar en el espacio de la práctica y en la manera en que las políticas se materializan en él, es necesario desprenderse de la creencia, muchas veces arraigada, que considera que las políticas son implementadas, en tanto eso sugiere concebir un proceso lineal y mecánico. El contexto de la práctica es, entonces, un contexto de acción donde el texto político es recreado y traducido.

A continuación, intentaremos aproximarnos un poco más a este espacio concreto, en el que las políticas colocan a los directivos y docentes frente a “problemas que deben ser resueltos en condiciones sociales e institucionales diferentes a las pensadas por los que escribieron los textos de la política” (Miranda, E., 2011: 116). En este sentido es posible afirmar que, efectivamente, existe una fuerte ruptura entre el texto político y la práctica concreta e institucional donde éste se materializa. Desde la Provincia de Buenos Aires se resignifica el concepto “calidad” ampliándolo desde su carácter social; la Res. N°99/10 establece replantear la evaluación para orientar la toma de decisiones; a la vez que se incorporan en los operativos de evaluación supuestas instancias de participación y contextualización. Sin embargo, los datos obtenidos en las entrevistas y la

documentación relevada, advierten que al parecer la preocupación oficial continúa centrada en la calidad técnica de la construcción de las pruebas y en los formalismos para su aplicación. Entre las orientaciones ejecutivas hacia las que puede tender la evaluación, es posible identificar que se “mantiene una preocupación prioritaria de acreditación y certificación asignada al sistema de evaluación, lo que supone una función especialmente selectiva facilitada por las pruebas nacionales, y que la función de información para la toma de decisiones políticas está muy desplazada con respecto a la primera” (Martínez Rodríguez, 2008: 23).

Estas contradicciones al interior del sistema de evaluación de la calidad, emergen en los relatos de los directivos y docentes entrevistados, quienes reivindican la evaluación como un proceso necesario en toda práctica pedagógica, capaz de aportar información valiosa que contribuya a pensar y repensar la educación. Sin embargo, suelen asociar la evaluación de la calidad al “nivel de superestructuras, de diseño de políticas educativas”. Son ellos quienes realizan una fuerte crítica a los operativos de evaluación, en tanto consideran imprescindible la devolución de los resultados a las instituciones, dentro de un proceso dialéctico que permita transformar la realidad, a través de una participación real y no ilusoria (Sirvent, 1984). En este sentido, la pregunta que surge de las mismas entrevistas es aquella que interroga acerca del lugar que ocupa la escuela en este proceso de evaluación, en pos de la mejora de la calidad educativa. Los directivos y docentes de las escuelas, en primer lugar, se conciben a sí mismos como protagonistas en este proceso que pretende mejorar la educación; y en segundo lugar, reflexionan acerca de la manera en que son concebidos ellos desde otras instancias. Lo que resulta significativo es que la mayoría de los entrevistados coinciden en la siguiente afirmación: “hasta acá somos el lugar en donde se aplica la experiencia, nada más”, donde se “extrae” la información. (Entrevista a director de escuela secundaria, Merlo, 2014)

A partir de lo desarrollado en este trabajo parecería que, hasta el momento, las transformaciones advenidas en los operativos de evaluación durante la década post’90, tendrían más bien “efectos de primer orden”, aquellos que constituyen cambios en la práctica o estructura del sistema, sin haber alcanzado aún “efectos de segundo orden”, los que implican cambios en los patrones de oportunidades y justicia social (Ball, en Miranda, E., 2011: 116-117). En tanto, si bien el texto político amplía el concepto de calidad, otorgándole un carácter social e inclusivo; el contexto de los resultados parece indicar que continúa prevaleciendo una perspectiva tecnicista, desde la que se incorporan una serie de instrumentos de aplicación valiosos, pero desde los cuales aún sigue siendo cuestionable su capacidad de evaluar la calidad. Cabe preguntarse, sin embargo, si no resulta auspicioso que este tipo de evaluaciones sigan teniendo, dentro de este contexto, baja incidencia en la toma de decisiones. Lo contrario podría orientar medidas basadas en diagnósticos de dudoso rigor, posibles respuestas a las necesidades de “generar una base mundial de conocimientos con la potencia suficiente para orientar las próximas reformas educativas” (BM, 2011).

## › *Bibliografía*

ARÓSTEGUI, J.L., MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.B (2008): Globalización, posmodernidad y educación. La calidad como coartada neoliberal. Universidad Internacional de Andalucía: Ediciones AKAL.

- BANCO MUNDIAL (2011): "Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo", Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL (2005) Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria. Washington, USA. Recuperado el 02 de Julio del 2013 [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Expending\\_opportunities\\_secondary\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Expending_opportunities_secondary_Spanish.pdf)
- CEPAL – UNESCO (1992) Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- DALE, R.(2003): "Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos" en BONAL, TARABINI-CASTELLANI y VERGER (comp): Globalización y educación. Textos fundamentales. Miño y Dávila, 2007.
- DALE, R. y ROBERTSON, S. (2004): "Entrevista a Boaventura de Sousa Santos" en BONAL, TARABINI-CASTELLANI y VERGER (comp): Globalización y educación. Textos fundamentales. Miño y Dávila, 2007.
- GIDDENS, A. (1999): La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Buenos Aires: Taurus, Alfaguara.
- MIRANDA, E. (2011): "Una caja de herramientas" para el análisis de política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach)". En Miranda, E y Bryan, N. (Edit.): (Re) Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil. Córdoba: Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades/UNC.
- MISURACA, MENGHINI, OREJA CERRUTI, SNEIDER (2012): El derrotero de la evaluación de la calidad en la provincia de Buenos Aires. En XX Seminario Internacional de investigadores sobre formación de profesores MERCOSUR/CONOSUR, Chile.
- MISURACA, M., TELLECHEA, J. (2013): La evaluación de la calidad educativa entre hegemonías y contrahegemonías. EnVI Congreso Nacional y IV Internacional de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.
- POGGI, M. (2008): El sistema educativo. De la rendición de cuentas a las responsabilidades. Dossier: Evaluar, para qué, para quiénes. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires (UNESCO).
- RADULOVICH, S., RUEDA, M.A., BASUALDO, C. (2009) Aproximación al análisis de accountability e implicancias altas y bajas de evaluaciones a gran escala en cinco países de América Latina. En III CONGRESO NACIONAL II ENCUENTRO INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN "Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?" Buenos Aires.
- RADULOVICH, S. Algunas consideraciones analíticas sobre las bajas y altas implicancias de las evaluaciones nacionales en Argentina y Chile. Universidad Nacional de Salta. (S/D)
- RAVITCH, D. (1996): Estándares nacionales en educación. En PREAL.
- ROBERTSON, S., BONAL, X. y DALE, R. (2002): "El AGCS y la industria de los servicios educativos" en BONAL, TARABINI-CASTELLANI y VERGER (comp): Globalización y educación. Textos fundamentales. Miño y Dávila, 2007.
- SIRVENT, M. (1984): Estilos participativos ¿sueños o realidades?. Revista argentina de educación, Año 3, n° 5.

TIRAMONTI, G. (2010): Introducción Dossier: Tendencias actuales en las políticas educativas en la región. Propuesta Educativa, FLACSO.

TORRES SANTOMÉ, J. (2006): Los indicadores de rendimiento como estrategia y medida contrarreformista en las reformas educativas, En Gimeno Sacristán, J. (comp.), La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata Ed. Gobierno de Cantabria.

## **Fuentes documentales**

Documento DINIECE: La evaluación de la calidad educativa en Argentina, experiencias provinciales. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2003.

Documentos DINIECE: Instructivo para la Aplicación Definitiva del ONE 2013 - Actividad de simulación (Programa de Sensibilización) -Cuadernillo único del alumno, Cuestionario Alumno.

Documento Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Planeamiento (circular interna): La calidad educativa en la escuela del bicentenario. Provincia de Buenos Aires, 2010.

Ley Federal de Educación N° 24.195/93.

Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

Consejo Federal de Educación, Resolución N° 84/09.

Consejo Federal de Educación, Resolución N° 99/10

Consejo Federal de Educación, Resolución N° 134/11

Consejo Federal de Educación, Resolución N° 201/03

## **Entrevistas:**

Equipo Técnico-pedagógico del Programa de Evaluación, Provincia de Bs. As. (2012)

Coordinación Regional del ONE 2013, Merlo, Bs. As. (2013)

Directivos de escuelas secundarias, públicas y privadas, del distrito de Merlo. (2014)

Docentes de escuelas secundarias, públicas y privadas, del distrito de Merlo. (2014)

## *Prácticas curriculares y regulación en tiempos de reforma: miradas desde la escuela*

VILLAGRAN, Carla Andrea / UNPA-UACO-CONICET - [carla\\_villagran@hotmail.com](mailto:carla_villagran@hotmail.com)

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

» *Palabras claves: reforma- política curricular- regulación- prácticas curriculares*

### » *Resumen*

Esta ponencia tiene como propósito presentar avances de investigación enmarcados en el anteproyecto de tesis de doctorado: “Prácticas curriculares y regulación de la vida escolar en tiempos de reforma. Un estudio en escuelas secundarias de la ciudad de Caleta Olivia”<sup>1</sup>.

Retomando a Popkewitz (1994b) sostenemos que la reforma es una práctica social y política, producto y productora de interrupciones y rupturas en los modos de regulación social, vinculada al gobierno y autogobierno, en este caso de la vida escolar. “(...) las propuestas de reforma tienen consecuencias significativas tanto para los procesos de legitimación como para la estructuración del yo” (Popkewitz, 1994b: 154). En este marco, se conceptualiza a la reforma del currículum, principalmente, desde la sociología política del currículum, entendiendo estas prácticas como tecnologías de regulación social. Proponemos que los procesos de reforma del currículum constituyen una línea central de las transformaciones que se están produciendo en los dispositivos pedagógicos y en los modos de regulación de la vida escolar que, entre otros aspectos, involucran la producción de sujetos abiertos y preparados para el cambio, flexibles y capaces de autorganizarse y trabajar en equipo, creativos, emprendedores y que aprendan permanentemente (Grinberg, 2008, 2012; Grinberg, Pirovano, Venturini, 2013; Jódar y Gómez, 2007; Varela y Alvarez Uría, 1991).

Entendemos que las transformaciones curriculares constituyen una parte integral de las reformas educativas y en tanto políticas públicas constituyen “(...) un elemento integral de la regulación, el control y el gobierno del Estado” (Popkewitz, 1994: s/d).

Es en ese marco de debates que nos preguntamos por los procesos de implementación de la reforma en general y curriculares en particular en escuelas secundarias de la ciudad de Caleta Olivia (Provincia de Santa Cruz), tal como son vividos en las dinámicas de la cotidianeidad. Aquí, importa pensar las políticas desde la dimensión de la vida de la escuela y del aula; ello tanto atendiendo a su recepción como a la puesta en marcha de los cambios curriculares como al hacer

---

<sup>1</sup>Dirigido por la Dra. Silvia Grinberg. El anteproyecto también se enmarca en el PI “Territorio y Políticas de Escolarización en las dinámicas barrio escuela en las sociedades del gerenciamiento” del Área Sociopedagógica de la UNPA-UACO de la cual formo parte y en la Beca Tipo I otorgada por el Conicet. En Septiembre de este año se aprobó el anteproyecto y admisión al doctorado.

que ocurre en las instituciones. Ello porque entendemos que es allí donde el conjunto de políticas adquieren espesor y materializaciones particulares.

Asimismo, en tiempos de cambio es, justamente, esta mirada sobre las políticas, la vida escolar y, particularmente, de las políticas y prácticas curriculares que puede aportar elementos para el análisis y la reflexión sobre algunas de las características que asume la escolarización en el presente, un presente por cierto en cambio permanente (Veiga-Neto, 2010). Esto es a la comprensión de quienes estamos siendo.

La investigación se realiza desde un enfoque etnográfico, y a partir de la utilización de estrategias cualitativas de obtención y análisis de la información, que comenzó en el 2013 en escuelas secundarias de la ciudad de Caleta Olivia (Prov. De Santa Cruz).

## > *Introducción*

En los últimos veinte años en Argentina se produjeron dos reformas hacia el interior del sistema escolar, impulsadas y sostenidas por proyectos políticos-sociales diferentes: una primera en los años noventa, y, desde el año 2006, enmarcada en la Ley de Educación Nacional 26.206/06, se están poniendo en marcha cambios tanto en la estructura del sistema escolar como en los diseños curriculares. Las reformas en el sistema educativo, impulsadas por las agencias estatales desde fines del siglo XX han colocado al currículo en el centro de la escena (Braslavsky, 1995; Grinberget.al., 2009; Palamidessi, 2000; Terigi, 1997, 2004;).

En la provincia de Santa Cruz, en el año 2013 se comenzó el proceso de implementación de esta reforma a nivel de las escuelas<sup>2</sup>. A partir del 2011 se inició la “Resignificación curricular” y la organizaron de jornadas de discusión sobre los lineamientos curriculares para el Ciclo Básico de la educación secundaria y en 2014 se avanzó en la implementación de los diseños curriculares (versión preliminar) y en la definición de las orientaciones para el Ciclo Orientado. En el marco del proceso de “*Construcción de la educación secundaria en Santa Cruz*”, a partir de 2013, se cambió la denominación de los colegios polimodales a *Colegios Provinciales de Educación Secundaria*. Para la puesta en marcha de la resignificación curricular para el Ciclo Básico se elaboraron una serie de documentos de consulta y diseños curriculares preliminares para ser trabajados por cada escuela de educación secundaria; los últimos incluyen fundamentación del área y/o asignatura, ejes organizadores de los contenidos, orientaciones pedagógicas, orientaciones para la evaluación, etc.

Entendemos que las reformas proponen sistemas de valores y concepciones diversas, tanto explícita como implícitamente, que se expresan en el currículo, y que interpelan a los docentes, principales destinatarios, quienes en sus prácticas cotidianas reciben y producen significados en torno al mismo desde sus experiencias, resultando en la regulación de sus percepciones y de sus conductas.

En este escenario la pregunta que aquí nos hacemos es acerca de los procesos de recepción de la reforma curricular, las características que presenta la puesta en marcha, cómo es interpretada, contestada, reconfigurada; en suma, experimentada (Grinberg, 2009) por los sujetos de las escuelas.

---

<sup>2</sup>La provincia de Santa Cruz adoptó la estructura de cinco años para la educación secundaria obligatoria.

## › *Tiempos de reforma y prácticas curriculares*

La noción de reforma en educación es un término polisémico. Entendemos que este término refiere al menos a dos cuestiones: a) una situación previa de partida, b) un cambio de forma o de tal situación, que encuadra las modificaciones curriculares, la promoción de cambios en las prácticas de enseñanza, la introducción de nuevas tecnologías educativas (Ruiz, 2009). Puig y Pedró (1998) señalan que las reformas en educación suponen una alteración a nivel de la política nacional, que son promovidas desde las agencias centrales, y que la introducción de cambios puede ir desde la administración y gobierno del sistema educativo, el financiamiento, el currículum, la formación del profesorado, la evaluación del sistema, etc.

De acuerdo con la perspectiva teórica que aquí se asume se conceptualiza a la reforma del currículum, principalmente, desde la sociología política del currículum, entendiendo estas prácticas como tecnologías de regulación social. Siguiendo a Popkewitz (1994b) sostenemos que la reforma es una práctica social y política, producto y productora de interrupciones y rupturas en los modos de regulación social, vinculada al gobierno y autogobierno. "(...) las propuestas de reforma tienen consecuencias significativas tanto para los procesos de legitimación como para la estructuración del yo" (Popkewitz, 1994b: 154). Las reformas escolares hacen énfasis en la capacidad y responsabilidad individual de los sujetos (Popkewitz, 1987; 1994b; 1997, 2000) que se relacionan estrechamente con la eficacia en la implementación de los cambios, así como los posibles fracasos y obstáculos que se presenten.

Ball (2007) expone que las reformas no solo son mecanismos de cambios técnicos y estructurales, sino que también son mecanismos que pretenden "reformular" profesores, o mejor dicho, lo que significa ser profesor.

Esto es, "la formación y la actualización de las capacidades y atributos del SER del profesor" (Dean, 1995, p. 567). La reforma no cambia sólo lo que nosotros hacemos. Cambia también quién somos - nuestra "identidad social" (Bernstein, 1996, p. 73). Esto es, en la reforma de la educación "se trata de los poderes que vinieron a abatirse sobre la existencia subjetiva de las personas y de sus relaciones mutuas" (Rose, 1989 p. IX). (Ball, 2007: s/d).

Según la perspectiva de Ball (2007) los procesos de reforma constituyen tecnologías de regulación. De forma tal que el estudio de las reformas es el estudio de las cambiantes relaciones del nexo saber-poder que vincula a los individuos con problemas de gobierno (Foucault, 2006, 2007a, 2007b; Grinberg, 2008, 2013; Veiga-Neto, 2010, 2011; Larrosa, 1994; Narodowski, 1994, Popkewitz, 1994, 1997, 2003; Pontgraz, 2013). Entendemos que el estado asume un papel central en los procesos de reforma, por ello no acordamos con las ideas acerca de la falta del estado en los asuntos públicos, y en este caso educativos, sino que sostenemos que se están produciendo transformaciones en las tecnologías de gobierno (Rose, 1999) esto es en los modos de regulación social y estatal. En palabras de Vassiliades (2008) estamos en presencia de un Estado "distinto" mas no "ausente" ni menos regulador.

Es en este marco que entendemos que las transformaciones curriculares constituyen una parte integral de las reformas educativas y en tanto políticas públicas son "(...) un elemento integral de la regulación, el control y el gobierno del Estado" (Popkewitz, 1994: s/d). Es en el centro de las reformas educativas donde se ubica el currículum (Terigi 2004; Palamidessi, 2000), lo que constituye

una estrategia prioritaria del nivel oficial y por ello supone el ejercicio del control simbólico por parte del Estado. Apple (1996, citado en Terigi 1997a) sostiene que hay un creciente interés de los gobiernos de los estados por extender su control sobre lo que vale como conocimiento oficial.

Los actores escolares receptionan y participan de la puesta en marcha de las políticas curriculares de reforma. Éstas políticas suponen cambios en los aspectos formales del currículo, empero esto es sólo una parte, y no implican de seguro modificaciones lineales en las prácticas pedagógicas, sino procesos vinculados tanto a la re/producción, resistencia, aceptación o el diseño de prácticas curriculares alternativas. Si bien hay definiciones oficiales a priori, con clara intención normativa, hay prácticas que solo pueden comprenderse a la luz de aquello que en la vida del aula sucede. El docente realiza permanentemente un trabajo de lectura, re-elaboración y re-formulación del currículo formal (Perrenoud, 1996), que permite pensar a éste ya no como receptor y ejecutor, sino como productor del currículo, en tanto sujeto activo y político.

En directa relación, Dussel (2006) plantea que el currículum implica una síntesis que traduce de forma particular las políticas culturales, los mandatos políticos, las cuestiones sociales, las demandas económicas y los desarrollos científicos, recolocándolos en términos de dispositivos de enseñanza y aprendizaje, edades, contextos y materiales instruccionales.

La pregunta por las prácticas curriculares que aquí realizamos tiene lugar en un momento particular que refiere a la instancia de puesta en marcha de una reforma en las escuelas. El foco estará puesto en cómo las políticas curriculares son significadas y re-significadas en la práctica educativa, entendiendo que los docentes producen el currículo, en tanto sujetos centrales del desarrollo curricular (De Alba, 2006) y/o agentes de la especificación curricular (Terigi, 1997a) y de ese conjunto de políticas.

Desde los aportes de Bernstein el análisis del currículo (Grinberg, 2012) supone campos o niveles de producción: a) diseños curriculares realizados en los niveles centrales, b) elaboración curricular que realizan las editoriales y c) la práctica escolar y/o áulica. La investigación, que aquí estamos presentando, se centra en los procesos que se generan en el momento en que esos discursos y prácticas de regulación que involucra el campo oficial, se encuentran en el último campo de producción del discurso pedagógico, que también es un ámbito de creación y regulación.

Las políticas curriculares establecen racionalidades que comprometen a los actores educativos tanto en su implementación, como en la viabilidad y resultados esperados. Es frecuente, en tiempos de reforma, que se acuda a una retórica compuesta de términos que sugieren que el control se desplaza al individuo, como ser: autonomía, motivación, formación permanente, conducción, liderazgo, mediación en conflictos, innovación, cambios, flexibilidad, adaptación, competencias, planificación conjunta, participación, entre otros. (Contreras, 1997; Feldfeber, 2008, 2011; Grinberg, 2008; Hillert, 2011; Imen, 2008; Popkewitz, 1994b, 1996, 1997, 2000).

A continuación se presenta un análisis de registros de campo y de entrevistas realizadas a docentes y rectores de una escuela secundaria.

## › *Desde la escuela: miradas acerca de la reforma de las prácticas curriculares*

Desde el año 2012 los colegios de educación secundaria en la provincia de Santa Cruz se encuentran atravesando procesos que apuntan a responder a los lineamientos de la educación secundaria obligatoria en el marco de la Ley de Educación Nacional 26.206/06. Vinculado a ello vienen participando del proceso de resignificación curricular y redefinición de las orientaciones<sup>3</sup> que tendrán de aquí en adelante cada colegio. La modalidad adoptada para la presentación de estos documentos y normativas provinciales es la del trabajo de los supervisores con el equipo de gestión (Rectores y Vicerrectores) y con el equipo de orientación (Asesores pedagógicos) en primera instancia. Una segunda instancia se define a partir del trabajo propiamente en la escuela siguiendo una lógica similar de presentación: equipo de gestión y de orientación a los docentes, en este sentido parece haber un pretendido efecto replicatorio de la información a distintas escalas. Con relación a esto, una docente expresa:

“Así se organizó: la supervisora hizo una reunión en la escuela de X, junto a todas sus escuelas e hizo la presentación de la diapositiva, fue trabajando punto por punto lo que ahí decía y delegó a las asesoras la organización...cómo iban a hacer la bajada en cada una de las escuelas. Entonces el profe podía decidir dónde ir, pero tenía que presentar una constancia en las otras escuelas de que asistió. Nadie se salvó”.(E1)

La docente entrevistada describe la lógica de presentación de los documentos provinciales, que fue supervisores-equipos de gestión, con el objetivo de que luego ellos realicen “la bajada” al personal de la escuela. La expresión de “*la bajada*” utilizada por la docente indica su percepción respecto de la producción del discurso pedagógico, producción que se realiza a nivel provincial para luego implementar en la práctica escolar. También podemos observar que ella dice “nadie se salvó”, expresando que parece no haber escapatoria a la puesta en marcha de los cambios involucrados en la reforma. En otra oportunidad la Vicerrectora nos expresó: “*ellos quieren que nosotros sepamos toda...toda la normativa provincial y nacional, para eso hacen estas jornadas*” (Registro de campo). La difusión de la normativa adquiere un lugar relevante en implementación de los cambios en las escuelas. Las resoluciones, acuerdos, decretos, documentos curriculares son recepcionados por las escuelas en formato papel y digital. Vinculado específicamente a la definición de la orientación de los colegios secundarios, la Vicerrectora de la escuela manifestó:

“Nosotros estuvimos trabajando el año pasado con el tema de darle una orientación a la escuela y entre los docentes y alumnos se hicieron encuestas para ver más o menos los intereses y se eligió la orientación en arte. Hubo dos más que eran la de turismo e informática. (...) vamos a ver si también podemos trabajar la de informática, aunque por el momento nosotros no tenemos recursos materiales.” (Vicerrectora)

---

<sup>3</sup> El Equipo Técnico Curricular de la provincia tiene a su cargo la elaboración de los diseños curriculares. A fines del año 2011 presentaron una primera versión preliminar de los mismos por asignaturas, dirigidos a profesores que se desempeñaban en Polimodal, Tercer Ciclo de EGB y Escuelas Técnicas. Estos procesos se dan en el marco más amplio de las Políticas de Enseñanza y Desarrollo Curricular impulsadas desde la Dirección Nacional de Gestión Curricular y el Equipo de Áreas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Este ministerio centra la discusión curricular a nivel nacional, adopta la modalidad federal y un criterio de construcción de lo “común” en vistas de asegurar la igualdad educativa. En este sentido se piensa a la política curricular en términos de políticas de enseñanza.

También señaló el modo de elección de la modalidad, el modo en que a la escuela se les ocurrió hacerlo que fue a través de encuestas individuales a los estudiantes, a los docentes, a algunos padres, y, después de ese relevamiento por parte del equipo de gestión y el asesor pedagógico se hizo la jornada de reflexión (según la denominó la Vicerrectora) con los docentes en la escuela. Hablando sobre este tema con una de las docentes del área artística de la escuela nos relató que del conteo de votos de los alumnos la orientación resultante era la de Educación Física, pero que no fue tomada en consideración ya que el personal docente tenía la percepción de que la elección que ellos hicieron fue motivada por una creencia de las facilidades de esa orientación. El Consejo Provincial de Educación aprobó la modalidad elegida por la escuela y actualmente están sosteniendo encuentros con una referente de arte de la provincia. Entendemos que esta modalidad fue parcialmente elegida, ya que se desestimó la elección que los estudiantes realizaron.

La docente del área artística así relata este proceso:

“En esta escuela se decidió la orientación en Arte porque también tenemos muy buenos artistas, y hay que aprovecharlos, explotarlos. Acá en la escuela se hizo una votación sobre que orientación queríamos, estaba entre Turismo o Arte, pero ganó arte. Trabajamos un documento sobre cada orientación. Votaron los docentes y alumnos. Como yo soy la profesora de artes visuales arme una presentación o una fundamentación sobre la orientación, de por qué sería bueno para esta escuela y estos chicos tener esta orientación. ¿A vos te pidió el equipo directivo que lo hicieras? –no, no, a mí se me ocurrió, porque algunos profes no les parecía esta orientación. Pero me fue bien.” (Registro de campo)

La docente señala que antes de efectuar la votación sobre la orientación del ciclo avanzado se trabajaron las fundamentaciones de las distintas orientaciones propuestas por el Equipo Técnico de Educación Secundaria (Ciencias sociales y Humanidades; Ciencias Naturales; Economía y Administración; Arte; Comunicación; Turismo; Agraria/ Agro y Ambiente; Lenguas; Informática; Educación Física) y que ella se encargó de trabajar en profundidad el documento para presentarlo a sus colegas. Es para señalar que sólo de la orientación en Arte se hizo una presentación oral argumentando las razones para su elección.

Luego de la votación y elección de la orientación se organizó la jornada de trabajo, allí participaron docentes pero no todos los que se desempeñan en esa escuela. Nos preguntábamos acerca de cómo se llevó adelante la definición de la estructura curricular de la orientación. La vicerrectora lo explica y también fundamenta “grosso modo” las razones de la elección: “*Nos dieron tres modelos, a-b y c, nosotros elegimos el c. porque es el que tiene la mayor cantidad de espacios curriculares específicos, tiene 12, en cambio el a y b tienen 10 espacios.*”. También nos interesaba saber qué márgenes de decisión tuvieron los docentes:

“¿Ustedes podían proponer espacios curriculares?”. Vicerrectora: Sí, podíamos hacer sugerencias. “A nosotros nos mandaron, no me acuerdo el acuerdo, de los espacios que nosotros podíamos incluir dentro de los espacios específicos. Como que la institución tiene injerencia sobre qué espacios poner en un año y cuales poner en el otro.”

Pueden elegir espacios curriculares de una lista dispuesta por el equipo técnico curricular. Es interesante decir que también la elección de esa estructura curricular fue motivada por el hecho

de tener más espacios optativos. La vicerrectora argumenta que estos espacios optativos les parecieron una buena posibilidad para pensar en otros formatos que no sean asignaturas, como ser ateneos, seminarios o talleres.

Si bien la Vicerrectora señala que se organizó una jornada de trabajo acerca de la elección de la orientación para el bachiller también indica las dificultades que se presentan en torno a organizar otros encuentros con los docentes de la institución. Ella explica *“como nos cuesta reunir a todos, las propuestas las trabajamos con el asesor. Estamos leyendo las resoluciones para fundamentar la orientación.”*. En este momento del proceso de elaboración de la fundamentación de la orientación sólo están participando la Vicerrectora y el Asesor Pedagógico. Reciben asesoramiento de la referente en arte provincial, que según relata el asesor, les entregó planillas para relevar el personal docente que se desempeña en los espacios específicos del área artística (años de antigüedad, institución otorgante del título, espacios en los que se desempeña).

El siguiente episodio relata una conversación entre dos docentes con relación al proceso de “resignificación” curricular. En ocasión de estar en la escuela les preguntamos si tenían conocimiento de los nuevos diseños curriculares.

D1: (...) yo sé qué algo llegó. Pero no se decirte de dónde vino o quién lo mando. Pero es algo para hacer una comparación entre los contenidos que se están enseñando en la escuela y los que están faltando. ¿Llegó algo? Creo que no...

D2: no nada...sólo para el ciclo básico. Para el ciclo básico sí hay un diseño curricular nuevo.

D1: es verdad! El año pasado llegó el diseño curricular. A fines del año pasado. Sí, si...ya nos dieron los contenidos del ciclo básico para matemática. Claro este año en febrero cuando empezamos el tema fue cómo se articulaba el nuevo secundario con el ex polimodal. (...)

E: ¿Trabajaron esos contenidos del diseño en la escuela?

D2: no, no nos juntamos con los compañeros para verlos. Sólo comentamos cuando nos vimos de que nos parecían muy avanzados. (...)

D1: bueno, pero eso viene de hace rato, al margen del cambio de este año(...) Eso llegó de provincia, lo que supuestamente en la escuela hay que dar. Nosotros decíamos ¡Están re locos si piensan que vamos a llegar a dar eso!”(Registro de campo)

Los docentes de matemática en cuestión no identificaron a los nuevos diseños curriculares para la secundaria (que son con los que ya están trabajando), dicen que llegaron pero solo para el ciclo básico (que es parte de la secundaria). Luego refieren a algo así como un tibio recuerdo, pero advierten que no fueron trabajados a nivel institucional, hacen sus apreciaciones respecto del contenido escolar y sobre cómo se sienten frente a las pretensiones del texto curricular. En la misma conversación señalaron que “se los dieron” a los contenidos de su asignatura al empezar el año más el formato de planificación, que es *“una planilla a completar”*. Uno de ellos sostuvo que en la escuela les dicen *“así se diagnostica, así se planifica, así se evalúa”*.

A partir del análisis efectuado, podríamos resumir que los docentes describen cómo se traduce “la bajada” en las escuelas, que es la idea misma de la lógica descendente de la implementación. Las expresiones “nos mandaron”, “nos dieron”, “nos mostraron” dan cuenta de

esto. Otra cuestión es la idea de elegir cuando no hay elección, en el sentido de que en rigor se hace elegir a los sujetos de las escuelas la orientación de la secundaria casi sin información.

Entendemos que las políticas curriculares constituyen, entonces, interpelaciones a las instituciones, a la cotidianeidad escolar, a las prácticas docentes, a los sujetos, en tanto suponen cambios en todos o algunos de los aspectos y/o componentes del Sistema Educativo. Pero que también es en esa cotidianeidad que ese conjunto de políticas adquieren espesor y materializaciones particulares.

## › *Comentarios finales*

La intención en este trabajo era presentar algunas de las ideas centrales del trabajo de tesis de doctorado. El eje de indagación lo constituyen el devenir de las prácticas curriculares que tienen lugar en la vida de la escuela y del aula en tiempos de reforma. Nos referimos a la recepción, desarrollo y hechura que involucra el hacer diario del currículum en la escuela.

Sostenemos que es en el campo de producción oficial donde tiene lugar la definición de las políticas curriculares y su materialización en diferentes documentos (leyes, acuerdos, diseños curriculares, etc.), que son textos producidos en formaciones históricas particulares, y por esto, expresiones de tensiones y luchas de sectores sociales e intereses que llevan la impronta del proyecto político que los impulsa (Da Silva, 1998; De Alba, 2006). Esto es el currículum en su aspecto estructural-formal (De Alba, 2006), pero también la cotidianeidad escolar supone relaciones e intercambios, tensiones, conflictos y resistencias, que hacen del desarrollo del currículum o puesta en práctica de la prescripción más una obra de arte que se crea y re-inventa que un plano de arquitectura que no admite error de cálculo.

Junto a Grinberg (et.al., 2009) se considera que el currículum es objeto de lucha y a la vez producto de esa lucha, dado que en él se reflejan las relaciones de poder de una sociedad y las pujas por la selección, organización y distribución de la cultura. En este sentido, el currículum involucra más que una dimensión técnica, una sustantivamente política, en cuya construcción participan relacionadamente los diferentes actores involucrados, produciendo sentidos y significados diversos.

A modo de primera conclusión, a partir del análisis de datos, podría decirse que el currículum no “es” sino que está siendo, es decir se construye día a día, de modo negociado, en la interacción propia de la vida escolar. Los sujetos en las escuelas tramitan de modos particulares las prácticas curriculares en tiempos de reforma. Hay cierta idea del cambio como algo inevitable y que “hay que hacerlos”. Son cambios “que llegan” a la escuela desde otros lugares y establecen límites y posibilidades de acción y elección. Los procesos de reforma que se viven en la escuela, desde la descripción de rectores y docentes, parecieran producirse en un escenario caracterizado por la celeridad de los tiempos, la superficialidad de la información y la autoorganización de los sujetos.

## › *Bibliografía*

- Ball, S. (2007) Reformar escuelas/reformar profesores y los terrores de la performatividad. En, *Revista Portuguesa de Educacao*. Año/col 15. N° 002. Disponible en <http://firgoa.usc.es/drupal/node/38284>
- Braslavsky, C. (1995) La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. En, *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 9. Pp. 91-123. OEI.
- Da Silva, T. (1998) Cultura y currículum como práctica de significación. En, *Revista de Estudios del Currículum*, Vol 1, N° 1. Pp. 59-76. Barcelona: Ediciones Pomares Corredor.
- De Alba, A. (2006) *Currículum: crisis, mito y perspectiva*. Bs. As: Miño y Dávila.
- Dussel, I. (2006) Currículum y conocimiento en la escuela media argentina. En, *Anales de la Educación Común*. Año 2, N° 4. Pp. 95-105. Filosofía política del currículum. Agosto de 2006. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento.
- Feldfeber, M. (2008) Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto. En, Feldfeber, M. y Oliveira, D. (comps) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?* 1ª ed. 1ª reimp. Bs. As: Noveduc.
- Feldfeber, M. (2011) Los docentes como sujetos del campo pedagógico: una mirada desde las políticas educativas. En, Hillert, Graziano y Ameijeiras (comps) *La mirada pedagógica para el siglo XXI: teorías, temas y prácticas en cuestión: reflexiones de un encuentro*. Bs. As: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Grinberg, S (2012) *El mundo del trabajo en la escuela. La producción de significados en los campos curriculares*. Serie Cuadernos de Cátedra UNSAM. 1ª ed. 2da. reimp. Bs. As: Jorge Baudino Ediciones.
- Grinberg, S. (2008) *Educación y poder en el Siglo XXI. Gubernamentalidad y Pedagogía en las sociedades de gerenciamiento*. Bs. As: Miño y Dávila.
- Grinberg, S. (2013) (coord.) *La escuela notdead. Dispositivos pedagógicos, territorios y desigualdad*. Argentina: UnpaEdita.
- Grinberg, S. y Levy, E. (2009) *Pedagogía, currículo y subjetividad: entre pasado y futuro*. Bs. As: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Grinberg, S., Perez, A. y Venturini, M.E. (2011) Dispositivos pedagógicos, territorio y desigualdad: las lógicas de la razón gubernamental en la era del gerenciamiento. Un estudio en escuelas de Educación Básica de la provincia de Santa Cruz. Publicado en CD VIII Jornadas Patagónicas de Geografía. Organización espacial y social: desafíos de la Geografía actual. UNPSJB.
- Hillert, F. (2011) *Políticas curriculares. Sujetos sociales y conocimiento escolar en los vaivenes de lo público y lo privado*. Bs. As: Colihue.
- Imen, P. (2008) Trabajo docente: debates sobre la autonomía laboral y democratización de la cultura. En, Feldfeber, M. y Oliveira, D. (comps) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?* Bs. As: Noveduc.
- Jódar, F. y Gómez, L. (2007) Subjetividades postdisciplinarias. Sobre la constitución del alumno permanentemente en curso. En, Abramowski, A. (et.al.) *Interés, motivación y deseo: la pedagogía que mira al alumno*. Buenos Aires: Noveduc.
- Palamidessi, M. (2000) Currículum y problematizaciones: moldes sobre lo cotidiano. En, Gvirtz, S. (comp) *Textos para repensar el día a día escolar*. Bs. As: Santillana.

- Perrenoud, P. (1996) *La construcción del éxito y el fracaso escolar*. 2da. ed. Madrid: Morata.
- Pontgraz, L. (2013) La reforma educativa como estrategia gubernamental. En, *Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*. V.17, N° 2, mayo-agosto. Pp. 141-152.
- Popkewitz, T. (1997) La profesionalización, el gobierno del profesor y el conocimiento académico: algunas notas comparativas. En, *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. N°29. Pp. 89-109.
- Popkewitz, T. (1987) La producción del conocimiento curricular y los lenguajes curriculares. Cuestiones institucionales en el seguimiento de las matemáticas escolares. En, *Revista de Educación*. N° 282. Enero-Abril. Pp. 61-86. Madrid: CIDE. Centro de publicaciones del MEC.
- Popkewitz, T. (1994a) Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. En, *Revista de Educación*. N° 305. Disponible en [http://www.oei.es/reformaseducativas/politica\\_conocimiento\\_poder\\_popkewitz.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/politica_conocimiento_poder_popkewitz.pdf)
- Popkewitz, T. (1994b) *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, T. (2000) El rechazo al cambio en el cambio educativo: sistema de ideas y construcción de políticas y modelos de evaluación nacionales. En, *Perfiles Educativos*. Año/Vol XXII. N° 090. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 5-33.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge University Press, United Kingdom.
- Rose, N. (2007) ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. En, *Revista Argentina de Sociología*. Año 5, N° 8. Bs. As: Miño y Dávila Editores.
- Ruiz, G. (2009) Recientes y recurrentes reformas educativas en Argentina. En, *Revista de Nuevas Tecnologías y Sociedad*. Valencia: Centre d'Estudis Vall de Segó.
- Terigi, F. (1997a) Aportes para el debate curricular. El currículum en la era de las políticas curriculares. En, *Revista Novedades Educativas*. Año 9, N° 78. Pp. 8-10.
- Terigi, F. (1997b) Aportes para el debate curricular. Currículum nacional, recentralización y reforma educativa: lo que enseña el modelo británico. En, *Revista Novedades Educativas*. Año 9, N° 79. Pp. 208-214
- Terigi, F. (2004) *Currículum. Itinerarios para aprehender un territorio*. 1ra reimp. Bs. As: Santillana.
- Tiramonti, G. (2007) Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de democracia. En, *Archivos de Ciencias de la Educación*. 4ta época. Año 1. N°1. Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.686/pr.686.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.686/pr.686.pdf)
- Varela, J. y Alvarez Uría, F. (1991) *Arqueología de la escuela*. Madrid: La Piqueta.
- Vassiliades, A. (2008) Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa. En, *Educación, Lenguaje y Sociedad*. Vol. V N°5. Pp. 187-212.
- Veiga-Neto, A. (2010) Gubernamentalidad neoliberal: implicaciones para la educación. En, *Revista Educación y Pedagogía*. Vol,22, núm 58. Septiembre – diciembre

# *Concepciones en torno a la exclusión y la inclusión en las políticas educativas argentinas [2003-2013]*

YAPURA, Soledad / UNGS - svyapura@gmail.com

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: exclusión social - exclusión escolar- políticas educativas- democratización de la educación.*

## » **Resumen**

El presente trabajo se propone presentar una reflexión en torno a los usos de los conceptos inclusión y exclusión en las políticas educativas implementadas en Argentina, a nivel nacional, y en particular en provincia de Buenos Aires en los últimos diez años (2003-2013). Se tomarán las dos periodizaciones correspondientes al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y la segunda correspondiente a los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) hasta la actualidad (2011-2013).

Las unidades de análisis fueron la normativa y los documentos base de los programas y políticas más relevantes implementadas durante los períodos mencionados, haciendo foco en las políticas del nivel secundario.

La presentación se organiza en tres apartados. En primer lugar se presentan las discusiones académicas acerca del concepto de exclusión social y su relación con la exclusión educativa. En el segundo apartado se analizan las concepciones que se articulan y cristalizan en los textos oficiales respecto de las causas que generan exclusión escolar y las estrategias para intervenir sobre la cuestión. Se pretende detectar las dimensiones que involucra y cuál es la responsabilidad pública frente a este problema. Para ello se analiza el modo en que las políticas públicas han concebido la exclusión y de qué modo intervinieron configurando lo que hoy se denomina “políticas de inclusión”, enfatizando en las transformaciones de la última década respecto de las políticas focalizadas compensatorias de los '90. Por último se desarrollan consideraciones finales. Consideramos la política pública como expresión de la toma de posición del Estado respecto de una cuestión socialmente problematizada mediante un conjunto de iniciativas y respuestas (Oslak y O'Donnell; 1995). En este sentido, las concepciones oficiales en tanto nudos de la política pública, poseen la capacidad de movilizar recursos específicos. Asimismo, y como destaca Bourdieu (1996), el Estado posee además la capacidad de producir e imponer categorías de percepción y de pensamiento, al tratar, procesar y devolver la información al todo social; por lo que sus definiciones tienen un poder de violencia simbólica que “...se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de

*estructuras y mecanismos específicos y también en la “subjetividad” o, si se quiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales...”*(Bourdieu, 1996:9). En este sentido, las tomas de posición del Estado movilizan recursos y moldean el problema. Interesa indagar si las denominadas políticas de inclusión educativas avanzan hacia una efectiva democratización de la educación, en términos de procesos de mayor igualdad de posiciones en y respecto de la escuela, a través de las intervenciones necesarias para revertir las distintas expresiones de desigualdad escolar.

Se sostiene como hipótesis que las políticas de inclusión han ido ampliando las dimensiones involucradas en la definición de las causas de la desigualdad escolar como problema público. Mientras que en las políticas educativas implementadas en los '90 el énfasis estaba puesto en la dimensión económica y en clave individualista, progresivamente avanzan hacia la dimensión pedagógica institucional.

### › *Exclusión social y exclusión escolar*

Subirats define a la exclusión social como “...la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección” (Subirats, 2008:1). Es un fenómeno relacional, cambiante, que involucra múltiples dimensiones y factores por lo tanto, no puede explicarse por una sola causa, lo cual conduce a la imposibilidad de un tratamiento unidimensional (Subirats; 2005). Al abarcar diferentes dimensiones tales como la educación, salud, inmigración, vivienda, consumo, justicia, entre otras, el concepto de exclusión social se convierte en “... el principio de homogeneización a partir del cual se pudieron pensar nuevas políticas sociales para una población por definición heterogénea” (Kessler; 2010:7)

Uno de los ámbitos en los que se manifiestan procesos de exclusión es el educativo. Pero hablar de exclusión escolar puede conducir a una ambigüedad. Por un lado se la puede entender como la negación del derecho a la educación, la imposibilidad de acceso al sistema o en todo caso el abandono, es decir, la negación del derecho social a la educación, sin embargo las causas pueden atribuirse a factores individuales, institucionales y/o sistémicos, incluyendo o no a las políticas educativas y la sedimentación de prácticas sociales como factor interviniente en dichos procesos. Mientras que por otro lado se puede entenderse a la escuela como productora de exclusión.

La exclusión escolar en nuestro país en general ha sido analizada como la falta de acceso. Sin embargo, desde los años '80 comienza a desarrollarse una producción que analiza la coexistencia especialmente en el nivel secundario de ingreso formal a la escuela, pero exclusión del saber que la misma se propone inculcar. Desde los estudios pioneros de Braslavsky (1985) y Filmus (1994), quienes caracterizan a nuestro sistema educativo como altamente segmentado y desarticulado, es decir, la primera característica refiere a instituciones de un mismo nivel educativo que tiene características similares y da lugar a circuitos diferenciados, y cuando las posibilidades de pasar de un circuito a otro es bajo o nulo y la selectividad social es alta, se habla de diferentes segmentos. Mientras que la desarticulación hace referencia a que cada nivel educativo funciona de manera aislada de los niveles restantes (Braslavsky, 1985). El sistema educativo argentino no beneficia de la misma manera a los diferentes sectores sociales, sobre todo a los sectores más desfavorecidos, debido a que no les proporcionan los conocimientos y habilidades necesarias para poder participar

de manera satisfactoria en la sociedad, en la economía y en la política (Braslavsky, 1985). Trabajos más recientes indagan en las experiencias socialmente estratificadas de estudiantes y profesores de diferentes estratos de la provincia de Buenos Aires, los cuales permiten ver las estrategias que emprenden los actores y cómo contribuye a la fragmentación del sistema escolar (Kessler, 2002). Así es como esa segmentación se convierte en fragmentación, concepto que permite dar cuenta de la configuración actual del sistema educativo, en el cual dichos “fragmentos” carecen de referencia a una totalidad que le es común o un centro que los coordina (Tiramonti, 2004). El fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado sino que se trata de un agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes (Tiramonti, 2003). Dicha fragmentación es parte de lo que hoy se expresa en el campo académico como “exclusión incluyente”, es decir, el proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas formas, para las cuales las políticas de inclusión no logran revertir procesos de discriminación en contextos de masificación escolar, lo cual conduce a un proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas (Gentili, 2009).

### › *Concepciones en torno a la exclusión escolar en el discurso oficial y nuevas estrategias de intervención*

En América Latina y con el surgimiento de lo que Moreira et al. (2008) denominan “gobiernos de nuevo signo”, los cuales afrontan crisis de legitimidad política y tienen como común denominador la amplia oposición al consenso político reformista de los '90 y la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas más inclusivas (Moreira et al., 2008), se corre el énfasis de la preocupación por la equidad hacia una mayor preocupación por la inclusión, la igualdad y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal (Feldfeber y Gluz, 2011).

En este escenario y entrando al siglo XXI las políticas de igualdad adquieren un lugar privilegiado en el discurso público en nuestro país, sin embargo no han logrado re universalizar la política ni restablecer el espacio público de la educación (Gluz, 2011). En las políticas actuales se puede ver el desplazamiento del foco desde los sujetos hacia las instituciones, se proponen intervenir sobre las características de la escuela secundaria para poder dar cumplimiento a la obligatoriedad del nivel. En vistas de este gran problema se proponen construir diversas estrategias pedagógicas, a través de la diversificación de la oferta, recorridos, secuencias, iniciativas de las instituciones para poder atender a las diferentes particularidades de este nuevo público que ingresa a todos los niveles de escolaridad obligatoria.

En este contexto es que las políticas proponen intervenciones sobre la organización del nivel como condición para garantizar dicha obligatoriedad.

Es así como en el periodo 2003-2007 se sancionaron un conjunto de leyes que guiaron las políticas educativas. Se enfatiza en nociones de igualdad e inclusión enmarcadas en el cumplimiento de derechos sociales, los cuales quedan plasmados en la normativa sancionada. Entre las más relevantes podemos destacar la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (26.061, año 2005), la Ley de Educación Nacional (26.206, año 2006) a nivel nacional, la cual deroga a la Ley Federal de Educación (LFE) y constituye un cambio de rumbo en el campo educativo (Feldfeber y Gluz, 2011), y por último la Ley de Educación Provincial (13.688, año 2007),

entre otras. En la normativa se puede observar una renovación conceptual y revalorización de los derechos, la cual queda plasmada en los fines y objetivos de la política educativa nacional de la Ley de Educación Nacional (LEN) 26.206, los cuales implican *“Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.”* (Capítulo II, artículo 11, inciso “e”).

En los discursos oficiales, la preocupación por la exclusión y las causas institucionales de las mismas se vuelven una preocupación central de las políticas de la época tal como se evidencia en las “políticas de inclusión” para el nivel secundario.

En distintas normativas, como en la resolución CFE N° 31/07 y anexo: Documento aprobado para la discusión. “La educación secundaria para adolescentes a partir de la Ley de Educación Nacional”, se señala como problemática de la escuela secundaria el sesgo selectivo histórico, la organización institucional con sus prácticas tradicionales, la fragmentación del nivel, la ausencia de oferta en el ámbito rural, fragmentación de la conducción jurisdiccional, la desatención a las trayectorias escolares, la desactualización del modelo pedagógico organizacional de la escuela secundaria y su propuesta de enseñanza, desarticulación de la escuela con las otras esferas de la vida como el mundo laboral y la continuidad de estudios superiores, etc.

Por su parte, en la resolución CFE N° 79/09 y anexos 01 y 02 “Aprobación del Plan Nacional de Educación Obligatoria” se retoma el diagnóstico y se desarrollan los problemas y desafíos que trae aparejado la creciente desigualdad social, la fragmentación del sistema educativo, el aumento de la matrícula en el nivel inicial y secundario. Allí se agregan factores relacionados a las condiciones organizacionales y pedagógicas, la organización de las instituciones educativas, la fragmentación de la educación secundaria expresada en la heterogeneidad de planes de estudios y ofertas desiguales, las cuales responden a las características socioeconómicas de los alumnos, reproduciendo así las brechas educativas, la inadecuación del modelo pedagógico y organizacional vigente de la escuela secundaria para asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad. La heterogeneidad de la oferta se expresa en la convivencia de diferentes modelos configurados por tradiciones y culturas institucionales diferentes, también señala la desarticulación entre niveles como así también con el mundo del trabajo. En la resolución CFE N° 84/09 y anexo *“Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”* se vuelve a retomar el diagnóstico actual de la educación secundaria y se avanza en los lineamientos para dar cumplimiento a la obligatoriedad del nivel.

En la resolución CFE N° 88/09 se avanza hacia la construcción de una nueva institucionalidad para la educación secundaria obligatoria, a través de dos instrumentos: los Planes Jurisdiccionales, que posibilitarán a cada jurisdicción a ordenar, priorizar y promover la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria, y los Planes de Mejora Institucional como instrumento para avanzar en una transformación progresiva del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas.

Para atender a situaciones específicas que afectan a los jóvenes, se dicta normativa que intenta dar respuesta a estas situaciones, como es el caso de la maternidad/ paternidad y cuidado de hermanos menores señalando que el formato y la organización escolar no permiten adecuarse a las particularidades socioeconómicas de los sujetos y sus diversas situaciones de vida, sobre todo a los grupos con dificultades para sostener su continuidad educativa. Ejemplo de esto es la resolución de la DGCyE N° 5170/09 *“Salas maternas: madres, padres, hermanos/as mayores, todos*

en Secundaria”, mediante la cual se promueve la creación de salas maternas en las escuelas secundarias. En el año 2010. A través de la resolución CFE 103/10 “*Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria*” (Anexo I) también retoma la inadecuación de los formatos institucionales, la modalidad de cursada, los criterios de evaluación, promoción y acreditación, el formato organizacional e institucional inadecuado a los nuevos públicos que ingresan al sistema educativo. Por último en la resolución CFE N° 188/12 “*Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 - 2016*”, en el prólogo a cargo del actual Ministro de Educación Alberto Sileoni se puede reconocer como factor la ausencia de reconocimiento de las particularidades del sistema educativo, escuelas, docentes, alumnos y familias, en dicho documento se plasman las líneas de acción, logros esperados y responsabilidades para todo el sistema educativo. Las siguientes resoluciones avanzan en esta línea y proponen la articulación entre el nivel primario y secundario, con el mundo del trabajo y educación superior, ampliación de espacios escolares con nuevos escenarios, ampliación de oferta de escuelas, desarrollo de estrategias para la incorporación de la población no escolarizada y estudiantes con sobreedad, fortalecer las trayectorias escolares mediante una mejor calidad educativa (Res. CFE N° 188/12)

De la lectura de los textos relevados es posible detectar un cambio en el discurso oficial respecto de la política social neoliberal. Durante la década de los '90 como respuesta a la exclusión se diseñaron e implementaron una serie de políticas públicas en educación denominadas focalizadas compensatorias como estrategia privilegiada para contención de la pobreza, las cuales tenían como objetivo compensar las desigualdades de origen de los estudiantes, representaban respuestas de corte paternalista que tendían a la estigmatización de la población destinataria. Dichas políticas se fundaban en el principio de equidad concebido como no dar lo mismo a quienes no son iguales (Feldfeber y Gluz, 2011), y se convirtió en la principal estrategia para combatir la pobreza durante la década de los '90. Allí puede observarse el primer desplazamiento desde prestaciones universales fundadas en la ciudadanía, hacia intervenciones focalizadas sobre grupos en condiciones de pobreza (Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano, 2014).

A través del Plan Social Educativo (PSE), política educativa compensatoria de alcance nacional implementado en Argentina entre 1993-1999 en el contexto de la Reforma del Estado y de Reforma Educativa, se buscó garantizar mayores niveles de equidad, mediante la focalización de los sectores más necesitados a través del equipamiento tecnológico, dotación de material didáctico, mejoramiento de la infraestructura edilicia. Dicha política generó mecanismos de estigmatización explicitando la polarización de la población escolar, generando complejos mecanismos de discriminación educativa más que la democratización de la escuela (Gluz, 2011).

Tal como se evidencian en estudio de Gluz (2013), entre otros, en las políticas focalizadas compensatorias de la década de los '90 se partía de la idea que los sectores vulnerables tenían carencias, fundamentalmente recursos materiales, que se constituían obstáculos para el aprendizaje, allí es donde las políticas intervenían otorgando un tratamiento diferenciado a las poblaciones más pobres. Las principales preocupaciones expresadas en *Zona Educativa*, la revista emitida por Ministerio de Educación durante la década de los '90, se centraban en la necesidad de equiparar la oferta educativa desde el discurso de la equidad mediante la equiparación de recursos. En el discurso no aparece el concepto inclusión sino una preocupación por la retención y contención, disminuir la repitencia y deserción.

Contrariamente y como principales puntos de ruptura, se observan dos tendencias en las políticas educativas actuales: hacia una mayor integralidad y hacia la universalidad.

Frente a la complejidad de los procesos de exclusión escolar se diseñan estrategias de mayor integralidad en las intervenciones sociales del Estado en el tratamiento de la cuestión social, lo cual supone una articulación de políticas desde distintas áreas gubernamentales que apuntan los procesos educativos a través del Ministerio de Educación; Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y familia (SENNAF) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) a nivel provincial, en lo que respecta al diseño e implementación de políticas educativas, las cuales se proponen construir modelos más integrales de intervención, lo cual evidencia una perspectiva multidimensional de la exclusión educativa.

A nivel provincial el Programa de *Responsabilidad Social Compartida Envión* (2005), a cargo de Ministerio de Desarrollo Social, en conjunto con la Nación y los Municipios, destinado a chicos de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social, tiene como objetivo integrarlos al sistema educativo, enseñarles un oficio, procurar un espacio de contención donde puedan realizar actividades deportivas y culturales.

En el año 2009 mediante el decreto del PEN 1602/2009 se avanza hacia un enfoque de ampliación de derechos, a través de la incorporación del Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) como respuesta a la subsistencia de situaciones de exclusión del mercado de trabajo formal y de los ingresos por debajo del salario mínimo vital y móvil. La AUH es considerada como un punto de inflexión en las concepciones acerca de los mecanismos de integración social respecto de la política social neoliberal compensatoria y asistencialista de los '90. A través de estas políticas se pretende llegar a la población que está afuera del sistema educativo y fortalecer a la que está adentro del mismo.

Por otro lado, para atender a la fragmentación, las políticas universales de inclusión otorgan prioridad a los más desfavorecidos pero con pretensión universal. Así en el 2010 se lanza el programa *Conectar Igualdad*, a cargo del Ministerio de Educación Nacional y el ANSES, caracterizado como una política universal de inclusión educativa, mediante la distribución de computadoras portátiles en escuelas públicas se busca la inclusión digital y el mejoramiento de la calidad de la educación, reduciendo brechas de alfabetización digital de la población.

Desde esta lógica, el fracaso de los jóvenes no es sólo responsabilidad del sujeto y su situación socioeconómica sino que está condicionado por procesos de exclusión institucional. Para avanzar sobre estos procesos se emprenden transformaciones institucionales que acompañen a las trayectorias de los estudiantes. En esta línea, uno de los programas más significativos es el *Plan de Mejora Institucional* (PMI), a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el cual tiene como objetivo mejorar la calidad de la enseñanza y las trayectorias educativas de los estudiantes del nivel secundario, busca configurar un modelo escolar que posibilite cambios en la cultura institucional y para que la escuela sea accesible a colectivos estudiantiles más amplios y heterogéneos. Para poder lograr aprendizajes consistentes y significativos, el programa se propone desarrollar propuestas curriculares que atiendan a los intereses, necesidades de los alumnos. Se destina dinero a las escuelas para que emprendan transformaciones de las condiciones edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias pedagógicas de los estudiantes.

Se puede observar cómo se van abandonando las intervenciones sólo económicas y se coloca en el centro la preocupación por la inclusión escolar a través del tipo de trabajo institucional, dejando la atención a la pobreza al sector de seguridad social a través de la AUH. En lo que respecta a educación, se fortalece una mirada ligada a la transformación de los atributos institucionales que obstaculizan la democratización del nivel como condición para garantizar dicha obligatoriedad.

## › *Consideraciones finales*

Los “gobiernos de nuevo signo” emprenden transformaciones en las políticas públicas para la inclusión social avanzando hacia la ampliación de la ciudadanía y la democratización de la educación, entendida como entendida en términos de procesos de mayor igualdad de posiciones en y respecto de la escuela (Chiroleu, 2014)

A partir del análisis del material relevado se puede observar que las políticas educativas desarrolladas van a enfatizar la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la nueva ley de educación, la inclusión como línea prioritaria de las políticas. Inclusión entendida como acceso de quienes han abandonado la escuela o nunca han accedido, pero que además apunta a que una vez adentro de la escuela los alumnos aprendan, es así es como el eje se desplaza hacia el acto pedagógico. En lo que respecta al nivel secundario las políticas están orientadas a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel. Desde el discurso oficial se enfatiza la necesidad de construir una escuela secundaria capaz de motivar, incluir y retener a los jóvenes y adolescentes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela. A partir del 2003 las políticas educativas se propusieron construir modelos más integrales de intervención.

Tal como sostiene Subirats (2008), las políticas que intenten dar respuesta a la exclusión deben ser formuladas en claves de una visión integral (Subirats, 2008), y efectivamente las políticas de los últimos diez años se fundan en principios igualitarios y universales y se proponen desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, construir modelos más integrales de intervención. Aunque si bien persisten dificultades para poder dar un efectivo cumplimiento del derecho a la educación, la democratización de la educación es el punto de partida para avanzar hacia la inclusión social.

## › *Bibliografía*

- Bourdieu, P. (1996), “Espíritus de Estado” en *Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales) N° 8.
- Braslavsky, C. (1985) *La Discriminación Educativa en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO.
- Chiroleu, A. Alcances de la democratización universitaria en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*; Lugar: Madrid; Año: 2014 vol. 65 p. 1 - 14
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011), "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo", en *Educação e Sociedade*, Campinas, CEDES, N° 115, abr.-jun.

- Filmus, D. (1994); Primer año del colegio secundario y discriminación educativa"; En: Filmus y Braslavsky comps (1994); *Respuestas a la crisis educativa*, Cántaro-FLACSO, Buenos Aires.
- Gentili, P. (2009), "Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", en *Revista Iberoamericana de Educación- OEI*, N° 49. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie49a01.htm>
- Gluz, N. (2011) "Entre la universalización y la 'particularización': debates en torno a los nuevos modos de atención a la pobreza en educación", en Arzate Salgado, J. (ed.). *Políticas sociales comparadas en Iberoamérica*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gluz, N. (2013) *Las Luchas Populares por el Derecho a la Educación: experiencias educativas de movimientos sociales*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO.
- Gluz, N., Karolinski, M., Rodríguez Moyano, I. (2014). *Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)*. En N. Gluz, M. Karolinski, I. Rodríguez Moyano, C. Talavera, I. Gaona López, P. Vítor Gadelha Mendes, L. Colabella, P. Vargas (Ed.), *Avances y desafíos en políticas públicas educativas Análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay* (pp.13-130) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO
- Kessler, G. (2002), *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE- UNESCO.
- Kessler, G. (2011) "Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?" en Lavboratorio Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, N° 24, Ediciones Suárez, Mar del Plata. Disponible online en: [http://www.lavboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24\\_1.pdf](http://www.lavboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24_1.pdf)
- Merle, P. (2004) "La democratisation de l'école", en *Le Télémaque*. Presses unive siaires de Caen N° 25.
- Moreira, C., Raus, D. y Cómez Leyton, J.C. (Coordinadores), (2008), *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Ed. Trilce. Montevideo
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Redes* vol. 2, n. 4)
- Subirats, J. (Dir.) (2005), *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao, Fundación BBVA.
- Subirats, J. (2008), "[Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado](#)" Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de Octubre de 2003
- Tiramonti, G (2003) "Después de los 90: agenda de cuestiones educativas" en *Revista Cadernos de Pesquisa* N° 119. Autores asociados. Brasil
- Tiramonti, G. (2004); *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires: Manantial/FLACSO.

## Fuentes consultadas

### Leyes y Decretos

Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006.

Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes 26.061, 2005

Ley de Educación Provincial (13.688, año 2007)

Decreto N°1602/09, Asignación Universal por Hijo para Protección Social, 2007.

### **Resoluciones de Consejo Federal de Educación y DGCyE**

N° 31/07 y anexo: Documento aprobado para la discusión. “La educación secundaria para adolescentes a partir de la Ley de Educación Nacional”

N° 79/09 09 y anexos 01 y 02 “Aprobación del Plan Nacional de Educación Obligatoria

N° 84/09 y anexo “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”

N° 93/09 “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”

103/10 “Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria” (Anexo I)

N° 188/12 “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016”,

Resolución de la DGCyE N° 5170/09 “Salas maternas: madres, padres, hermanos/as mayores, todos en Secundaria”

N° 88/09 “INSTITUCIONALIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional”

### **Programas Nacionales**

Responsabilidad Social Compartida Enviñón (2005)

Plan de Mejora Institucional -PMI (2009)

Seguir estudiando (2007)

Secundaria para Todos (2009)

Plan Nacional para la Educación Secundaria (2012)

## *Igualdad: Sentidos en la Legislación Educativa de la Pcia. de Río Negro (2003-2013)*

ZANABRIA, Silvia / IFDC Bariloche - [silvia.zanabria@gmail.com](mailto:silvia.zanabria@gmail.com)

---

*Eje: Políticas Educativas*

*Tipo de trabajo: Ponencia*

---

» *Palabras claves: Igualdad educativa- discurso pedagógico oficial- Pcia. de Río Negro.*

### » *Resumen*

Esta investigación tiene como tema central el análisis sobre las disputas en torno a la idea de igualdad educativa que circularon en el discurso pedagógico oficial en la provincia de Río Negro durante la última década –2003 al 2013-.

El problema que construyo se relaciona con la indagación sobre los sentidos en torno a la igualdad educativa en el marco de reformas de la última década en la provincia, a partir de esto planteo el problema como interrogantes a ser indagados, a saber: ¿Qué sentidos y concepciones en torno de la igualdad aparecen en la legislación educativa provincial como expresión del discurso pedagógico oficial? Es decir, ¿Cuál es la trama discursiva que está en juego en torno al debate sobre la igualdad educativa? ¿Qué aparece como continuidades o rupturas en la trama discursiva? Y en relación a esto ¿Qué disputas hay en torno a la construcción de la trama discursiva hegemónica sobre igualdad educativa?

El objetivo general es analizar las nociones y sentidos en torno a la igualdad educativa en el discurso pedagógico oficial durante la última década en la provincia de Río Negro y la pregunta de la investigación es ¿Cuáles son los sentidos que circularon en torno a la igualdad educativa en las legislaciones educativas específicas como expresión de discurso pedagógico oficial durante la última década en la provincia de Río Negro?

Al ser recientes los proyectos políticos, no se encuentran producciones académicas, salvo documentos elaborados por los respectivos gobiernos desde el ministerio de educación provincial, autores de las propuestas legislativas. A partir de esto, considero importante revisitar la temática sobre la idea de igualdad educativa, a fin de investigar, como plantea Puiggrós (2010) sobre el término de inclusión, igualdad, profundizando el examen de los procesos de exclusión, de desigualdad, las formas de organización pedagógica en cuanto a tiempos y espacios, la interculturalidad, entre otras cuestiones y las que puedan ir surgiendo durante el proceso de investigación.

Para dicho análisis y a fin de reconstruir esas disputas se abordarán diferentes legislaciones educativas, que se seleccionaron de acuerdo a sus implicancias en las concepciones e intervenciones en torno a la igualdad educativa.

Considerando lo anterior, el diseño y metodología de investigación adoptado es de tipo cualitativo. Se recurrirá al análisis de un corpus legal documental y a la realización de entrevistas abiertas a referentes claves, para reconstruir los sentidos que construyen como sujetos del campo pedagógico, que darán cuenta así de elementos del discurso pedagógico oficial en torno a la idea de igualdad educativa.

## › *Tema y Problema*

Esta investigación tiene como tema central el análisis sobre las disputas en torno a la idea de igualdad educativa que circularon en el discurso pedagógico oficial en la provincia de Río Negro durante la última década –2003 al 2013-.

El problema que se construye se relaciona con la indagación sobre los sentidos en torno a la igualdad educativa y se plantea con preguntas sobre ¿Qué sentidos y concepciones en torno de la igualdad aparecen en la legislación educativa provincial como expresión del discurso pedagógico oficial? Es decir, ¿Cuál es la trama discursiva que está en juego en torno al debate sobre la igualdad educativa? ¿Qué aparece como continuidades o rupturas en la trama discursiva? Y en relación a esto ¿Qué disputas hay en torno a la construcción de la trama discursiva hegemónica sobre igualdad educativa?

Es desde este lugar que se construye, en el marco de reformas de la última década en la provincia, como problema los sentidos en torno de la idea de igualdad educativa de esta investigación, teniendo siempre como eje central de análisis los sentidos en torno a la idea de igualdad educativa.

Al ser recientes los proyectos políticos (como se expresara en el resumen), no se encuentran producciones académicas, salvo documentos elaborados por los respectivos gobiernos desde el ministerio de educación provincial, autores de las propuestas legislativas. A partir de esto, considero importante revisitar la temática sobre la idea de igualdad educativa, a fin de investigar, como plantea Puiggrós (2010) sobre el término de inclusión, igualdad, profundizando el examen de los procesos de exclusión, de desigualdad, las formas de organización pedagógica en cuanto a tiempos y espacios, la interculturalidad, entre otras cuestiones y las que puedan ir surgiendo durante el proceso de investigación.

## › *Objetivos y preguntas de investigación*

### *Objetivo General*

Analizar las nociones y sentidos en torno a la igualdad educativa en el discurso pedagógico oficial durante la última década en la provincia de Río Negro.

### *Objetivos específicos*

Analizar los sentidos otorgados a la igualdad educativa en las legislaciones educativas específicas como expresión de discurso pedagógico oficial durante la última década en la provincia de Río Negro.

Explorar las disputas que se plasman en torno a la inclusión.

Indagar la construcción de la trama de relaciones nación-provincia en torno a los sentidos sobre la idea de igualdad educativa.

Explorar las disputas que hay entre la trama discursiva provincial y nacional en torno a la idea de igualdad educativa.

Indagar sobre cómo los sentidos en torno a la igualdad educativa organizan los modos en que se piensan los procesos de escolarización de los sujetos.

### *Pregunta preliminar de investigación:*

¿Cuáles son los sentidos que circularon en torno a la igualdad educativa en las legislaciones educativas específicas como expresión de discurso pedagógico oficial durante la última década en la provincia de Río Negro (2003-2013)?

### *Preguntas subsidiarias:*

¿Cuáles son los sentidos que se otorgaron desde la legislación educativa provincial a la igualdad educativa?

¿Qué disputas aparecen en torno a la Inclusión?

¿Cómo se construye la trama de relaciones nación-provincia en torno a los sentidos sobre la idea de igualdad educativa?

¿Qué disputas aparecen al interior de esa trama nación-provincia en torno a la idea de igualdad educativa?

¿Cómo estos sentidos organizan los modos en que se piensan los procesos de escolarización de los sujetos en la provincia?

## › *Relevancia de la investigación*

¿Por qué vale la pena visitar la idea de igualdad educativa?

Creo relevante visitarlos a nivel provincial, ya que hay una vacancia en este ámbito de material bibliográfico y archivos que den cuenta sobre los sentidos que circularon en las normativas provinciales sobre la igualdad educativa.

Hay textos sueltos, o sea, dispersión de información que creemos importante recopilar y unificar para indagar sobre estos sentidos estableciendo una comparación no sólo entre períodos sino también entre los distintos planos seleccionados: provincial y nacional. Es en el plano nacional donde hay más trabajos sobre este tema; pero escasea el trabajo de estos procesos en el plano provincial.

Por otra parte, es un área de interés en la que vengo trabajando desde mi trabajo actual como Profesora de Pedagogía de la carrera de Nivel Primario en el Instituto de Formación Docente Continua de Bariloche incursionando sobre las políticas educativas que dieron origen a nuestro sistema educativo, indagando sobre las lógicas que lo hicieron y contrastando ese origen con las propuestas pedagógicas de todo el movimiento de las teorías críticas analizando las continuidades, rupturas y/o giros-transformaciones en las políticas educativas de la última década.

Es así que en la provincia en el año 2010 se nos presenta a las educadoras y educadores un anteproyecto de “Inclusión de alumnos con discapacidad en la Escuela Común”. Al reconocer y adherir la provincia a la Declaración de Salamanca de 1994, es que comienza a vislumbrarse la inclusión educativa como principio y la escuela inclusiva como proceso y meta, donde obviamente entra en juego el principio de igualdad, no sólo en términos de acceso sino también en propuestas pedagógicas. Ahora bien, ¿es la inclusión una nueva concepción sobre la igualdad? Esto es, al menos para mí, interesante relevar y develar, si se pudiera...a partir de las preguntas subsidiarias que orientan la investigación.

En este mismo contexto (2009 al 2011), es que se revisa el Diseño curricular de Nivel Primario para su Actualización y por Resolución N° 2135/11 se aprueba desde el CPE la escritura del mismo.

Contemplando las necesidades e inquietudes de los docentes en la revisión del DC y la necesidad de trabajar por la mejora de las oportunidades educativas en las trayectorias escolares de los/as alumnos/as, el CPE resuelve aprobar en Octubre del año 2011, por resolución 3042 el proyecto “Fortalecimiento de las Trayectorias escolares para el Nivel Primario”, creando el cargo de “Maestro/a de Fortalecimiento de las Trayectorias Escolares. En dicho proyecto se plantea que el desafío es proyectar una escuela que permita ofrecer a todos los alumnos y alumnas los conocimientos socialmente válidos, atendiendo a la diversidad y las diferencias culturales que existen en la actualidad y la posibilidad de crear otros vínculos.

Tiempo después y con el cambio de gestión gubernamental, se sanciona la Ley 4737 en diciembre del 2011, por medio de la cual, se convoca a toda la sociedad a participar del debate por una nueva Ley Orgánica de Educación.

Es así, que desde febrero del 2012 se debatió y elaboró el proyecto de “La ley de Educación” a partir de un Documento Base que presentó el gobierno. Este documento ha sido debatido en las instituciones de todo el sistema educativo rionegrino, cuya versión final fue aprobada y sancionada en diciembre del 2012.

A partir de la misma y contemplando un art. de la ley nacional, se sanciona en la provincia la resolución 35/13 que amplía los tiempos escolares en escuelas del nivel primario con la finalidad de proporcionar una educación integral, básica y común; organizando de modo diferente los procesos escolares de los sujetos.

Por ello creemos, relevante analizar la idea de igualdad educativa que circula en la legislación de la última década en la provincia (2003-2013), por todas las políticas diseñadas e implementadas, las controversias que presentan y poder organizar la información sobre las mismas, a fin de contar con material para comprender lo ocurrido y establecer un análisis sobre las tramas discursivas entre el ámbito provincial y el plano nacional en torno a la igualdad educativa e indagar el proceso de construcción del discurso pedagógico oficial como expresión hegemónica

sobre la igualdad, dando cuenta de las disputas que circularon en este proceso de reformas educativas en torno a esta idea, eje de la investigación.

Y como se planteara en el propósito, la reconstrucción de los sentidos en torno a la igualdad educativa, puede permitir dar cuenta de la construcción de hegemonía en el campo pedagógico y de un aspecto específico de las regulaciones que configuran las reformas escolares recientes en la provincia de Río Negro.

### › *Tipo de Diseño y Metodología utilizada*

Considerando que el paradigma debe ser una orientación del campo disciplinar en el que se investiga y constituye, por ende, el modo de orientarse y mirar aquello que el campo disciplinar ha definido como su contenido temático atendiendo a los supuestos ontológicos, epistemológicos, axiológicos y metodológicos<sup>1</sup> es que podría asumir una **perspectiva metodológica cualitativa interpretativa**, adoptando como método el análisis de contenido de textos legislativos sobre educación combinado con el estudio de caso, estudiando los sentidos en la legislación educativa provincial de la última década.

Asimismo esta postura paradigmática implica asumir un **método de investigación cualitativo**, el cual deberá adecuarse a las necesidades de producción de evidencia empírica.

Entonces, al asumir una metodología cualitativa, de las principales estrategias para construir los datos utilizaría entrevista abierta y en profundidad correspondiente a las **fuentes primarias**, y entre las **fuentes secundarias**, un corpus documental legal conformado por legislaciones educativas de la provincia que contengan discursos oficiales sobre la igualdad educativa.

Con respecto al análisis de documentos oficiales, mi intencionalidad es poder comprender los sentidos que se circulan en torno a la idea de igualdad educativa, ya que son valiosas fuentes de datos, debido, precisamente, a su naturaleza subjetiva (Taylor y Bodgan, 1986; 150)

A partir de lo planteado, la **unidad de análisis** será conformada por el **corpus documental legal**; compuesto por la siguiente legislación educativa: la ley de educación provincial de 1992, el diseño curricular de 1997, la ley de educación nacional del 2006, Programa Integral para la Igualdad Educativa, programa Conectar Igualdad, Programa de Educación Intercultural Bilingüe (Resolución 3089/2010), la Ley 2287, la resolución 1399/03, el diseño curricular del 2011, el anteproyecto de inclusión del 2011, la ley de educación provincial del 2012 y la resolución provincial 35/13.

La aproximación metodológica que se hará del corpus documental será interpretativa, encuadrándose en el **estudio de caso**, en tanto que se toma la política educativa de Río Negro de la última década, para poder construir datos asociados a una variedad de enfoques y temas. En este sentido, y como expresa Sautu (2005) la investigación está focalizada en un tiempo (2003-2013) que es contemporáneo, en un espacio (Río Negro) y, a su vez, en un tema específico (los sentidos en torno a la igualdad educativa en la legislación provincial).

---

<sup>1</sup> Se pueden ampliar estos aspectos en: Sautu, R. (2005). Cap. II: El diseño de una investigación: teoría, objetivos y métodos; en: Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. Ediciones Lumiere.

Se toma este período, puesto que es donde se produce por un lado, una vacancia de trabajos que den cuenta de los procesos políticos educativos provinciales en torno al eje elegido para investigar. Asimismo, porque hasta el 2011 inclusive la provincia ha sido gobernada por una gestión más alejada, distanciada de las políticas y propuestas nacionales que se dieron a partir del 2003 en Argentina, y se ha regido por legislaciones educativas de los '90 hasta las últimas elecciones, donde ganó una fórmula peronista más próxima al gobierno nacional, que promovió una serie de reformas educativas que considero relevante indagar para analizar o explorar las tramas discursivas y las disputas dadas tanto a nivel provincial pero también con respecto al nivel nacional. Por ello, Río Negro se constituye en un caso, pues la política educativa provincial, está enmarcada en la política nacional donde será necesario contemplar los procesos históricos, sociales, culturales y políticos, considerando el contexto y sujetos de producción de los mismos; por ello aparece una segunda característica que lo constituye en caso dado que estos procesos a ser considerados muestran la complejidad del caso indicando que más de un factor contribuye a dicha complejidad dando cuenta de la influencia del tiempo y las secuencias en que los hechos vinculados al caso tienen lugar (las reformas en las legislaciones, sus contextos de producción, etc).

Se asumirá, de este modo, el estudio de caso como método holístico e intensivo en el que trataré de captar las lógicas y reglas explícitas e implícitas al analizar sobre los significados, sentidos, nociones acerca de la igualdad educativa en la legislación educativa provincial y nacional de la última década; atendiendo precisamente a la cualidad heurística que tiene el estudio de caso, favoreciendo la comprensión sobre por qué suceden los hechos (producción de legislaciones, reformas, debates) y cuáles son las razones inmediatas y el contexto en que tienen lugar.

Ahora bien, cómo analizaré el corpus documental legal, ¿qué estrategias utilizaré? Considero importante comenzar haciéndoles preguntas; por ejemplo. ¿Qué se expresa explícitamente sobre igualdad educativa? Leería los artículos e incisos y agruparía por año en que fue sancionada la legislación, a fin de tener una lectura horizontal y comparativa sobre el sentido otorgado tanto a nivel provincial como a nivel nacional; respetando siempre el orden de prelación jurídica

Y así, haría con los conceptos claves propuestos en el marco teórico para analizar el corpus documental legal. Consideraré las preguntas subsidiarias y lo expresado en los objetivos específicos como ejes centrales para el análisis, lectura y relevamiento de lo explicitado en la legislación educativa provincial y nacional, agrupándolos según contexto de producción y considerando los datos de las entrevistas a fin de profundizar el análisis interpretativo a la luz del marco teórico seleccionado para dicha investigación.

Debo aclarar, entonces que acudiré a la entrevista en profundidad a referentes claves para reconstruir los sentidos que construyen como sujetos del campo pedagógico, que dan cuenta así de elementos del discurso pedagógico oficial en torno a la idea de igualdad educativa. Por lo cual, las entrevistas tendrán un carácter complementario a fin de enriquecer el análisis interpretativo del corpus legal y evitar cualquier interpretación subjetiva o preconociones construidas. Será, como sostienen Bourdieu y Wacquant (2005) donde la vigilancia epistémica deberá hacerse presente en forma constante.

Para reconstruir estos sentidos en la trama nacional, además de lo expresado en la ley 26 206, en la propuesta del programa PIIE, en el programa Conectar Igualdad, deberé acudir a trabajos previos sobre discursos del contexto de producción de dichas legislaciones y programas.

Por tanto, la entrevista implicará algunos encuentros con los informantes, que serán: 1 referente de la gestión actual, otro de la gestión anterior y 1 del sindicato UNTER. Dichas entrevistas estarán dirigidas a reconstruir sus posicionamientos sobre los sentidos construidos en torno de la igualdad, tal como la expresan con sus propias palabras; indagando, de esta manera, los procesos de construcción de hegemonía. La clave para generar una entrevista en profundidad y captar esos sentidos no será solamente por el tipo de preguntas que se elaboren, sino por el *rapport*<sup>2</sup> que se establezca con los informantes.

El análisis del corpus legal y de las entrevistas a referentes claves brindará una **muestra** sobre las producciones legislativas, entendidas como expresiones organizadas en torno de sentidos, que darán cuenta de las discusiones en torno de la idea de igualdad educativa, y permitirán reconstruir los sentidos acerca de la igualdad educativa en la legislación elegida para esta investigación.

Es decir, los datos construidos en las entrevistas servirán para ampliar esa lectura documental y tener una mirada interpretativa de los referentes que pueda cruzarse con el análisis del discurso pedagógico oficial.

## › *Discusiones y resultados de investigación*

La elaboración final del proyecto se realizó en mayo del 2014. Por lo tanto, nos encontramos leyendo e investigando el corpus legal seleccionado, tanto a nivel provincial como a nivel nacional.

Lo que podemos anticipar es que aparecen ambigüedades en el ámbito nacional con respecto a la igualdad y que se denomina de distinta manera esta idea. Por ejemplo, en la ley nacional se hace referencia a la “igualdad de oportunidades”, mientras que en la ley provincial se hace referencia a la “igualdad de posibilidades”. Es un aspecto que estamos indagando, a fin de identificar los sentidos de estas ideas que aparecen en torno a la igualdad educativa.

Asimismo y estableciendo relaciones entre la igualdad e interculturalidad, notamos que hay aproximaciones teóricas en cuanto a pensarlas desde lógicas focalizadas, más que universales. Resta aún indagar más sobre este aspecto y realizar entrevistas para ver si hay una intencionalidad proyectiva que tiende a promover la interculturalidad desde una lógica universal a fin de garantizar la igualdad educativa en este aspecto.

Con respecto a la noción de Inclusión, estamos empezando a indagar sobre la misma en la legislación provincial; hay planteos teóricos con perspectivas críticas desde el campo de la antropología sobre el uso actual que se hace de esta idea y sobre el uso en las legislaciones educativas. Asimismo aparecen desde el campo de la psicología planteos que refieren aspectos significativos que puede aportar esta idea cuando se piensa la escuela, los sujetos y la intervención pedagógica atendiendo a la diversidad.

---

<sup>2</sup> El *rapport* significa muchas cosas: construir empatía con los informantes, lograr que se abran y se expresen, compartir el mundo simbólico de los informantes, sus lenguajes y sus perspectivas. (Taylor y Bodgan-1986-Cap 3: La observación participante en el campo”; en Introducción a los métodos cualitativos de investigación, la búsqueda de significados. Paidós, Bs. As., Barcelona, México).

Estos pequeños avances y discusiones, nos sirven como para avanzar y profundizar la investigación sobre la igualdad educativa y re construir a partir de las entrevistas con los referentes claves, los sentidos de las mismas en el discurso pedagógico oficial.

## > *Bibliografía*

- AINSCOW, Mel (2005) "El próximo gran reto: la mejora de la escuela inclusiva", en: Presentación de apertura del Congreso sobre Efectividad y Mejora Escolar. Barcelona.
- ANTELO, E. (2011). "¿All inclusive?" Los claroscuros de la inclusión educativa"; en: [http://www.lacapital.com.ar/ed\\_educacion/2011/10/edicion\\_128/contenidos/noticia\\_0012.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_educacion/2011/10/edicion_128/contenidos/noticia_0012.html).
- ARNAÍZ SANCHEZ, Pilar (2003) *Educación inclusiva. Una escuela para todos*. Ed. Aljibe.
- BIRGIN, Alejandra (2012). "Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de los docentes en ejercicio" Buenos Aires. Paidós
- BOURDIEU, P., PASSERON, J.C., Y CHAMBOREDON, J.C. (1996). El oficio del sociólogo. México. Siglo XXI.
- BOURDIEU, PIERRE Y J.C. PASSERON (1995), "Libro 1. Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica", en: La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Ed. Laila-colección Fontamara.
- BOURDIEU, P., WACQUANT, L. (2005). Una invitación a la sociología de la reflexiva. Bs. As. SXXI.
- CANDAU, Vera (2010). Educación Intercultural en América Latina: distintas concepciones y tensiones actuales, Estudios Pedagógicos, XXXVI, Nº 2; pp. 333-342.
- CONNELL, ROBERT W (1997), "Escuelas y justicia social". Madrid, Ediciones Morata, S. L.
- CHARLOT, Bernard (2006) El fracaso escolar un objeto de investigación inencontrable: conferencia de Bernard Charlot, Revista Educarnos, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, CODICEN-ANEP, Montevideo, Uruguay. Disponible en: [http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos\\_02/educarnos02/educ\\_01\\_apo\\_06.html](http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos_02/educarnos02/educ_01_apo_06.html).
- De SOUSA SANTOS, B. (2010). "Hacia una concepción intercultural de los Derechos Humanos"; en: De SOUSA SANTOS, B. "Para desconolizar occidente: más allá del pensamiento abismal". Prometeo Libros, Bs. As.
- DUBET Francois (2011). "Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades". SIGLO XXI, Bs. As.
- ETCHEVERRY, Guillermo Jaim (2011). "La Tragedia Educativa". Bs.As. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
- FRASER, Nancy (2006). "La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación"; en: FRASER, N. y HONNETH, A. ¿Redistribución o reconocimiento?. Morata, Madrid.
- GALEANO, Eduardo (2010). "Nosotros decimos no. Crónicas 1963-1988" Bs. As. SXXI.
- GENTILI, Pablo (2007). "Desencanto y utopía". Bs. As. Homosapiens.
- GOODSOON, Ivor (2000). "El cambio en el curriculum". Barcelona: Octaedro. Cap. 9 "La próxima crisis del currículum".

- GUBER, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Bs. As. Paidós.
- GRAMSCI, Antonio. "EL materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce". Juan Pablos Editor, México 1975.
- Escritos Políticos (1917-1933). Ediciones Cuadernos de Pasado y Presente, México, Siglo XXI, 1981.
- GRIMSON, A. (2008). "Diversidad y cultura. Reificación y situacionalidad"; en *Tabula rasa* N° 8, publicado en <http://www.scielo.org.co>.
- GVIRTZ, Silvina y PALAMIDESSI, Mariano (2014). "El ABC de la tarea docente: Currículum y Enseñanza" Bs. As. Aique Grupo Editor.
- KOHAN, Walter (2007). "Infancia, política y pensamiento", Bs. As. Del estante editorial.
- KROTZ, Esteban (1994). Alteridad y pregunta antropológica. *Alteridades* 4(8).
- LACLAU, Ernesto, (2003) "Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la construcción de lógicas políticas" en Laclau, Zizek y Butler *Contingencia, hegemonía y universalidad*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (1985). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI.
- MONOTOYA, William Delgado (2007). "Inclusión: principio de calidad educativa desde la perspectiva de desarrollo humano"; en: *Revista Educación* 31 N° 2. Extraído del sitio web LATINDEX.
- REQUILLO, R. (2000). "Identidades culturales y espacio público. Un mapa de los silencios"; en: *Revista Diálogos de la comunicación* N° 59-60.
- SAUTU, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Bs. As. Lumiere.
- TAYLOR S. J. y BODGAN, R. (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Bs. As. Paidós.
- WALSH, Catherine (2009). *Interculturalidad crítica e Pedagogía De-colonial: in-surgir, re-existir e re-vivir*. In: Medina Melgarejo, Patricia (coord.). *Educación Intercultural en América Latina: Memorias, horizontes históricos y disyuntivas políticas*. México: Editorial Plaza y Valdés, p. 25-42.
- WELSCHINGER, Daniel E. (2003) "*La educación pública en tiempos del neoliberalismo. El caso de la provincia de Río Negro, Argentina*". Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración- Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Río Negro.