

Política educativa de entre ríos para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria como construcción desde y entre los textos normativos nacionales y provinciales durante el 2003-2015

Bárbara Isabel Correa

Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

Resumen

En el presente trabajo se hace foco en la política educativa de la provincia de Entre Ríos (Argentina) para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria en tanto política local que es expresión o recontextualización de la política nacional durante el período 2003-2015. Para esto, nos detendremos en el contexto de producción del Proyecto de “Re-significación de la escuela secundaria” y los diferentes textos normativos -nacionales y provinciales- que posibilitaron instalar en la agenda provincial el derecho a la educación secundaria; reflexionaremos también sobre el texto normativo como herramienta de gobierno y planeamiento de la política educativa. Es pertinente explicitar que este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los ‘90”, realizada en conjunto por la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Proyecto que pretende construir conocimiento comparado de los procesos de gobierno en ambos países haciendo foco en el planeamiento educativo a nivel nacional en el período (2003-2016).

Palabras Claves: Textos Normativos; Educación Secundaria y Política Pública Educativa

Educational policy of entre ríos for the implementation of the compulsory secondary school as a construction from and between the national and provincial normative texts during 2003-2015

Abstract

This paper focuses on the educational policy of the province of Entre Ríos for the implementation of compulsory secondary school as a local policy that is an expression or recontextualization of national policy during the period 2003-2015. For this, we will stop in the context of production of the Project of “Re-signification of secondary school” and the different normative texts -national and provincial- that made it possible to install the right to secondary education on the provincial agenda. As well as being able to reflect on the normative text as a tool for government and educational policy planning. It is pertinent to specify that this work is part of the research project “Comparative educational policies of Brazil and Argentina. First stage: the planning processes at the national level after the '90s, carried out jointly by the National University of Entre Ríos and the Federal University of Rio de Janeiro. Project that aims to build comparative knowledge of government processes in both countries, focusing on educational planning at the national level in the period (2003-2016).

Keywords: Normative Texts; Secondary Education and Educational Public Policy

Política educativa de entre ríos para a implementación da obligatoriedade da escola secundária como construción desde e entre os textos normativos nacionais e estaduais durante 2003-2015

Resumo

O presente traballo enfoca a política educativa do estado de Entre Ríos (Argentina) para a implementación da obligatoriedade da escola secundária como política local que é expresión ou recontextualización da política nacional durante o período 2003-2015. Para tanto, nos deteremos no contexto de produción do proxecto de “Ressignificación da escola secundária” e os diferentes textos normativos – nacionais e estaduais – que possibilitaram instalar na agenda estadual o dereito à educación secundária; reflictiremos tamén sobre o texto normativo como ferramenta de goberno e planeamento da política educativa. É pertinente explicitar que este traballo se enquadra no proxecto de investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil e Argentina”. Primeira etapa: os procesos de planeamento a nivel nacional posteriores aos anos 1990, realizada en conxunto pola Universidad Nacional de Entre Ríos e a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Proxecto que pretende construír coñecemento comparado dos procesos de goberno en ambos países enfocando o planeamento educativo a nivel nacional no período (2003-2016).

Palabras-chave: Textos normativos; Educación secundária e política pública educativa.

Presentación:

En este artículo abordaremos la política educativa de la provincia de Entre Ríos (Argentina) para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria en tanto política local que es expresión o recontextualización de la política nacional durante el período 2003-2015. Para esto, nos detendremos en el contexto de producción del Proyecto de “Re-significación de la escuela secundaria” y los diferentes textos normativos -nacionales y provinciales- que posibilitaron instalar en la agenda provincial el derecho a la educación secundaria. Como así también poder reflexionar sobre el texto normativo como herramienta de goberno y planeamiento de la política educativa.

Desde el 2002 en nuestro país se inició un proceso de redefinición de prioridades públicas en sentido amplio y en el ámbito educativo en específico. Es pertinente tener presente que los procesos que se regularon (y desregularon) con la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993 significaron una acentuación de las autonomías provinciales en materia educativa que produjo condiciones dispares en los subsistemas jurisdiccionales y marcaron similitudes y diferencias en los tiempos y las formas en que los cambios en materia de política educativa fueron siendo delineados y definidos al interior de la educación pública. A partir de 2003 en adelante, la educación secundaria en particular, se convirtió en un tema

clave de la agenda de gobierno que buscó producir una transformación educativa. Por ello, en términos de procesos de construcción de las políticas, esta transformación puede ser traducida como el conjunto de nuevas reglas de juego promovidas a través de la sanción de tres leyes: la de Educación Técnica (2005), la de Financiamiento Educativo (2006) y la Ley de Educación Nacional–LEN- (2006).

Las políticas educativas nacionales se formulan en el ámbito del Consejo Federal de Educación (CFE), pues 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. Este organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional tiene la misión de planificar, asesorar y asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Está presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado con la representación de las máximas autoridades educativas de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

En este trabajo tomamos como referencia un conjunto de resoluciones aprobadas en el ámbito del Consejo Federal de Educación de la Nación y del Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos, que abordan específicamente el nivel secundario, en el período 2003 - 2015. Para ello, haremos foco en primera instancia a los diferentes textos normativos nacionales y provinciales que posibilitaron instalar en la agenda provincial el derecho a la educación secundaria. Y en segunda instancia reflexionaremos sobre texto normativo como herramienta de gobierno y planeamiento de la política educativa.

La transformación de la educación secundaria entrerriana *desde y entre* los textos normativos nacionales y provinciales

En el año 2008 la provincia de Entre Ríos sanciona la Nueva Ley de Educación Provincial N° 9890, en el marco de la transformación promovida por la LEN. Hasta ese momento en el sistema educativo entrerriano convivían el antiguo secundario de cinco años, la escuela intermedia (tercer ciclo de la enseñanza general básica, denominado EGB3) y el polimodal. Esta convivencia implicó conflictos, superposiciones, omisiones y herencias de planes de estudios que acarreados desde 1956 alcanzaron a haber 194 títulos diferentes emitidos por el organismo central: el Consejo General de Educación de la provincia (CGE). La

nueva ley provincial habilitó un proceso denominado “Re-significación de la escuela secundaria”, que en mucho de sus aspectos, se anticipó a las transformaciones de otras provincias.

El Proyecto “Re-significación de la escuela secundaria” contiene una propuesta que articula cuatro dimensiones: la curricular, la pedagógica, la organizativa y la normativa. La decisión política de asumir esta transformación implicó una fuerte apuesta, comprendiendo la definición de nuevos planes de estudio para seis orientaciones, la incorporación de los cargos de Asesor pedagógico y el de Orientación y tutoría para todas las escuelas, el análisis reflexivo sobre las prácticas docentes, la gobernabilidad pedagógica y el énfasis del trabajo con el conocimiento como práctica inherente de la escuela.

La transformación entrerriana se sostiene en el marco jurídico normativo establecido por las Resoluciones del CFE, y en este sentido, la provincia retoma dos resoluciones como centrales: la Res.N°84/10 “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria” y la Res. N°93/10 “Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Secundaria Obligatoria”. Estas normas posibilitan dar continuidad y encuadrar los procesos que la provincia ya había iniciado y, hasta incluso manifestado en su Plan Educativo Jurisdiccional 2007-2011. Es preciso establecer que, si bien en menor medida, también se recuperaron según los procesos de la provincia las siguientes resoluciones: N°79/09 “Aprobar el plan Nacional de Educación Obligatoria” que apunta a la planificación estatal, al trabajo en equipo y gestión presupuestaria; la N°88/09- “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional”; y la N°103/10 “Propuestas de Inclusión y/o Regularización de Trayectorias Escolares en la Educación Secundaria”. Todas estas resoluciones del CFE son nodales en lo que respecta a la transformación de la educación secundaria.

Son los textos normativos los que van promoviendo un discurso donde se hacen presentes categorías que aparecen fuertemente marcadas o reiteradas en las resoluciones nacionales como son: obligatoriedad, política educativa, derecho a la educación, inclusión, regularización de las trayectorias escolares, universalización de la educación, siendo estas las más significativas que configuran otro sentido “al ir y al estar” en la escuela buscando dotar de sentido a la obligatoriedad.

<p>Res. N° 79/2009 -Aprobar el plan Nacional de Educación Obligatoria. Apunta a la planificación estatal, al trabajo en equipo y gestión presupuestaria.</p> <p>Res. N° 84/2009- “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria”. Apunta al gobierno y organización Institucional y Pedagógica. Se enuncian finalidades de la educación. Aparecen enunciadas <i>hacer efectivo el tránsito por el nivel obligatorio.</i></p> <p>Res. N° 88/2009- “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional”. Se enuncia el Plan Mejoras</p> <p>Res. N° 93/2009-“orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria” Plantea la organización de la enseñanza disciplinares, multidisciplinares, socio comunitaria, inclusión y progresión de los aprendizajes y complementaria. Regulación sobre la Evaluación, acreditación y promoción de los estudiantes. Sentidos y orientaciones sobre la Convivencia Escolar.</p> <p>Res. N°103/2010 “Propuestas de Inclusión y/o Regularización de Trayectorias Escolares en la Educación Secundaria”.</p>	<p>Res. 1527/2009 Lineamientos Preliminares para Los Espacios de Orientación y Tutoría del Ciclo Básico Común de la Escuela Secundaria.</p> <p>Res. 1692/2009 Aprobar la Formulación y Actualización anual de los Acuerdos Escolares de Convivencia (A.E.C.)</p> <p>Res. N° 3344/2010 Implementación de las transformaciones institucionales y pedagógicas</p> <p>Res. N° 3322 – N° 3490/2010 Diseño Curricular</p> <p>Res. N° 4600/2011 Diseño Curricular de Arte Especializada</p> <p>Res. N° 1770/2011 Marco normativo sobre ingreso, permanencia, asistencia, justificación y condiciones de regularidad de estudiantes de la escuela secundaria y sus modalidades</p> <p>Res. N° 1582/2011 Sistema de evaluación, acreditación, calificación y promoción para las/los estudiantes que cursan la educación secundaria y sus modalidades.</p> <p>Res. 1550/2013 Programa Integral de Trayectorias Escolares</p> <p>Res.4222/2013 Diseño Curricular Educación Física</p>	<p>Documento N°1/2008 “Re-significación de la Escuela Secundaria Entrerriana”</p> <p>Documento N°2/2008 “Curricular-epistemológico”</p> <p>Documento N°3/2009 “Desde lo epistemológico a lo metodológico-estratégico” que abordan los otros aspectos a revisar de la Re-Significación.</p> <p>Documento N°4/2009 de “Evaluación” que consta de tres partes: Fundamentos, La evaluación en los enfoques por Áreas y/o Disciplinares y Lo estratégico en la evaluación.</p>
--	---	---

La provincia de Entre Ríos hace foco en varias de las categorías enunciadas en la normativa nacional, esto se puede observar en los cuatros documentos que producen: Documento N°1/2008 “Re-significación de la Escuela Secundaria Entrerriana”; Documento N°2/2008 “Curricular-epistemológico”; Documento N°3/2009 “Desde lo epistemológico a lo metodológico-estratégico” y el Documento N°4/2009 de “Evaluación”. Este último texto consta de tres partes: Fundamentos, La evaluación en los enfoques por Áreas y/o Disciplinares y Lo estratégico en la evaluación. Estos textos, que si bien no tienen el estatus de normativos desde lo legislativo, por un lado son los pilares de la transformación de la educación secundaria provincial ya que expresan la política manifestada en el Plan Educativo Jurisdiccional 2007-2011 y, por otro, inician, orientan y acompañan el proceso de Re-significación de la escuela secundaria apuntando a un proceso de revisión de prácticas pedagógico-institucionales; supuestos epistemológico-didácticos; organización institucional y

forma en que los/as estudiantes acceden al aprendizaje y a los procesos evaluativos. Es importante explicitar también que estos documentos dan letra a resoluciones provinciales que se elaboran luego de las resoluciones del CFE, es decir, se convierten en textos normativos que dan cuerpo a la política planificada por la provincia cumpliendo, según lo expresado por Ruiz (2016), con la obligación de los gobiernos jurisdiccionales de “*aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del sistema Educativo Nacional*” (art. 121 inciso F de la LEN).

En el siguiente cuadro se pueden observar las distintas producciones de textos - sean documentos o normativas tanto provinciales como federales/nacionales- que nos permiten pensar ese *desde y entre* del proceso de la transformación de la educación de la educación secundaria entrerriana.

Ahora bien, los procesos iniciados por la provincia de manera previa a los nacionales manifiestan ese “*desde y entre*” al que hacíamos referencia, el que implicó acciones de articulación (acompañamiento, habilitación, anticipación) con el Ministerio de Educación de la Nación, Consejo Federal de Educación y la jurisdicción. Esto se reflejó en la concertación de políticas, pero específicamente en los debates entre equipos técnicos del Ministerio de Educación Nacional y los equipos del CGE de la provincia en la búsqueda de acuerdos que viabilizaran la transformación en territorio.

[...] el territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambientalmente, y el desarrollo social y humano (ALBURQUERQUE; 2013, p. 2).

En tanto entendamos el territorio desde esta perspectiva, nos parece importante construir política desde lo local, pues “las políticas (policies) mueven y cambian sus significados en las arenas de la política (politics), cambian las representaciones y cambian los intérpretes claves (secretarios de estado, ministros, jefe de consejos). A veces el cambio de actores claves es una táctica deliberada para cambiar el significado de la política” (BALL; 2002, p.20)

Por todo lo expresado anteriormente, podemos plantear que el proceso de construcción de la transformación de la educación secundaria entrerriana *desde y entre* los textos normativos nacionales y provinciales implicó tres grandes etapas, concordantes con

tres períodos de gobierno -que a nivel provincial incluyó dos gobernadores y a nivel nacional dos presidencias- del mismo partido político (en nación y provincia), y que a modo de síntesis podríamos presentarlos así:

- De 2003 a 2007 la extensión de la obligatoriedad a partir de la Ley Nacional de Educación dejó a la luz numerosas problemáticas, en el caso del sistema educativo entrerriano, como ya se mencionó conviven distintas propuestas para el nivel medio. Esta convivencia genera conflictos, superposiciones, omisiones y herencias de planes de estudios que significaron 194 títulos diferentes emitidos por el organismo central de la provincia (CGE).
- De 2007 a 2011 el Plan Educativo Provincial instala el debate entorno a la educación secundaria entrerriana. Se inicia un proceso de sensibilización para resignificar la escuela, específicamente mirando los modos en que se transita y promoviendo acercarla a las múltiples realidades de los sujetos adolescentes y jóvenes que las habitan en tanto sujetos de derecho. Esto se traduce en la nueva Ley de Educación Provincial N° 9890 (2008), una serie de documentos (2008-2009) y posteriores resoluciones que dan condición de viabilidad política -en tanto respaldo normativo- al Proyecto provincial de “Re-significación de escuela secundaria”. Este período también se destaca por el gran trabajo en territorio, es decir, en los distintos departamentos que conforman la provincia.
- De 2011 a 2015 se producen normativas provinciales y se asume un enfoque de planeamiento para “planificar la obligatoriedad” y así garantizar el derecho a la educación y propiciar la inclusión haciendo foco en las trayectorias escolares como eje del período de gobierno.

Los textos normativos como herramienta de gobierno y planeamiento de la política educativa

Es a través los textos normativos que, desde los distintos niveles de gobierno, se apunta a dar direccionalidad a las distintas políticas. Es decir, los procesos de gobierno y gestión implican elaboración de políticas públicas entorno a problemas que se deciden abordar, implican también procesos de planificación que se expresan a través de planes, programas y proyectos, como asimismo la elaboración de textos normativos para impulsar, direccionar, y a la vez, traducir y comunicar las políticas elaboradas.

Entonces podemos afirmar que la política educativa es expresión de la política pública en tanto es:

[...] un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionales y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (DÍAZ, 1998. Pág.78).

Por ello, la política educativa es pensada como proceso, discurso y texto que se transforma en contexto, es manifestación de gobierno y planificación. En este mismo sentido podemos decir, entonces, que el texto normativo es expresión de la política educativa, es herramienta de gobierno y planificación del sistema educativo en tanto impulsa y direcciona la política educativa.

El texto normativo como expresión del discurso político y como herramienta es síntesis de negociaciones y disputas que no son definitivas pues se introducen relaciones de poder, pues “[...] los textos políticos introducen en lugar de simples cambios, relaciones de poder: de allí la complejidad de las relaciones entre intenciones políticas, textos, interpretaciones y reacciones” (BALL, 2002. Pág. 23).

En este sentido, al texto normativo no lo estamos solo contemplando desde su componente prescriptivo (GIOVINE & SUASNÁBAR, 2012) sino como intervenciones textuales en la práctica (BALL, 2002) en tanto hay una direccionalidad, una intencionalidad por parte de los autores de la política, como así también, un proceso de interpretación y traducción desde los actores según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto. O en palabras de Stephen J. Ball:

Los textos son el producto de compromisos en varias etapas (en el momento de la influencia inicial, en las micropolíticas de la formulación legislativa, en el proceso parlamentario y en las políticas y micropolíticas de los grupos de interés). Ellos son típicamente productos canibalizados de múltiples (pero circunscriptas) influencias y agendas. Hay acciones no planificadas, negociación y oportunismo dentro del Estado y dentro del proceso de formulación de la política (BALL; 2002. Pág. 20).

Por lo tanto, las resoluciones producidas por Entre Ríos para implementar la obligatoriedad de la escuela secundaria son texto normativo que no solo expresan, materializan la política pública, sino que son herramientas que regulan las prácticas pedagógicas institucionales, las cuales son dotadas de sentido según la traducción que hacen los distintos actores educativos, ya que el modo en que ellos las piensan tiene profundas

implicaciones en su puesta en acto. Los textos normativos atraviesan las instituciones educativas con la intencionalidad de poder regular las formas de accionar de sus miembros y su funcionamiento. La apropiación diferenciada por parte de las escuelas de los textos jurídicos se hace presente en las formas de gestionar la institución, de planificar y ejecutar, como así también en los modos de crear condiciones de comunicación, circulación del poder y resolución de los conflictos.

Las resoluciones provinciales son textos normativos que conviven e interactúan en una trama de otras regulaciones normativas como las nacionales, que al decir de Mariela Arroyo (2020), son producto de disputas y negociaciones, por ello, no son neutrales ni objetivas, son normativas vinculadas a un contexto particular, en este caso, la provincia de Entre Ríos.

Algunas reflexiones a modo de cierre

En esta instancia creemos pertinente hacer foco en aquellas ideas que fuimos presentando a lo largo del texto y que juzgamos como centrales.

En primera instancia, que la política educativa de Entre Ríos para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria es una construcción *desde y entre* los textos normativos nacionales y provinciales. Entonces, entendemos la política educativa como proceso, discurso y texto que se transforma en contexto y se constituye en política pública y, a su vez, se puede visualizar como herramienta de gobierno de un nivel del sistema y de las instituciones educativas que lo componen.

En segundo lugar, pensamos el texto normativo como expresión de la política educativa y planeamiento de la educación, entonces también como herramienta de gobierno y planificación del sistema educativo, en tanto impulsa, direcciona, pero también traduce y comunica, la política educativa.

Y por último, que las resoluciones -ya sean del CFE o CGE- regulan las prácticas pedagógicas y las formas de accionar, que son mediadas y traducidas a través de diversas acciones por el estado provincial y, que su vez, son reinterpretadas y apropiadas por distintos actores educativos ya que cada escuela gestiona, planifica, ejecuta y crea ciertas condiciones de comunicación, circulación del poder y resolución de los conflictos.

Por todo lo expresado creemos pertinente finalizar con las palabras de Stephen J. Ball:

Las políticas normalmente no dicen qué hacer, crean las circunstancias en las cuales el margen de opciones disponibles para decidir es estrecho, cambiante, ó se fijan

metas ó resultados particulares. Sin embargo, una respuesta debe ser armada, construida en el contexto, y contrapesada con otras expectativas. Todo esto involucra una acción social creativa, no una reacción robótica. En consecuencia, la promulgación de textos se basa en cuestiones tales como compromiso, entendimiento, capacidad, recursos, limitaciones prácticas, cooperación y compatibilidad intertextua (BALL, 2002.Pág. 22).

Bibliografía:

ABURQUERQUE y PÉREZ ROZZI: **El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas**. En la Edición no.4 de la Revista Iberoamericana de Gobierno Local (RIGL).2013.

ARROYO, M: **Los procesos de regulación normativa en el sistema educativo argentino**. Clase 3. Curso: Gobierno y Planeamiento de la Educación - Cohorte 7. FLACSO Virtual. 2020.

BALL, S. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. **Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación**, v. 2, n. 3, p. 19-33. 2002. (traducción Estela M. Miranda).

DÍAZ, C. “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”. En J. Venesia (Coord.). **Políticas Públicas y desarrollo local (67-107)**. Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.1998.

GIOVINE, R. & SUASNÁBAR, J. **Los textos legales como analizador de las políticas educativas: consideraciones teórico-metodológicas**. I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política Educativa. Relepe (Red Latinoamericana de estudios epistemológicos en Política Educativa). Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 2012.

RUIZ, Guillermo: **La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales**. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales. 1° edición EUDEBA. 2016. 66-67 p.

Autora

Bárbara Isabel Correa

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (FCEDU-UNER), Maestranda en Evaluación de Políticas Educativas (cohorte 2017). Docente regular en la FCEDU-UNER y la FHAyCS-UADER. Asesora Pedagógica y Orientadora y tutora en la Escuela Secundaria. Investigadora Categoría IV. Co-autora del libro: “Prácticas Políticas de Gobierno Escolar”, Entre Ríos: Eduner, 2016. ISBN 978- 950-698-384-0.
E-mail: barbaraisabelcorrea@gmail.com