Secundaria Federal 2030: Una aproximación a la “reforma educativa” de la Escuela Secundaria

Bárbara Isabel Correa

Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

Resumen

Desde las cátedras “Prácticas Políticas y Sociales de Planeamiento Educativo” y “Gobierno y Organización de Sistemas e Instituciones Educativas” se presenta este análisis de la llamada Secundaria 2030 (Resolución CFE Nº 330/2017). La elección de este tema se centra en la necesidad de poner en agenda un análisis de las actuales políticas educativas del gobierno nacional, problematizar sus alcances y propuestas, y tensionar las posibilidades y dificultades para sostener el principio de inclusión en las escuelas secundarias, en un contexto político particular de ajuste sobre el gasto público y de retorno al Estado mínimo.

Retomando la formación de posgrado y el camino iniciado con investigaciones sobre la escuela secundaria y las políticas que la sostienen, la pretensión de este análisis se centra en una finalidad descriptiva, asentada sobre una perspectiva narrativa y un enfoque interpretativista crítico (ROE en ROTH DEUBEL, 2008), que ayudan al análisis de las políticas públicas cuando se mueven en contextos de alta incertidumbre, abundante complejidad y fuerte polarización.

Este artículo sobre Secundaria 2030 retoma los documentos nacionales que la enmarcan y la experiencia docente en el nivel y, a partir de los enfoques y métodos de análisis político, el trabajo aborda un análisis desde la perspectiva narrativa pretendiendo responder a la pregunta: ¿en qué términos el poder y la política se podrían configurar y articular para construir un proyecto común de educación nacional?

Palabras clave: política educativa; transformación curricular; educación secundaria

Secundaria Federal 2030: An approach to the “educational reform” of the Secondary School

Abstract

From the classes “Political and Social Practices of Educational Planning” and “Governance and Organization of Educational Systems and Institutions”, we present this analysis of the so-called 2030 Secondary School -Secundaria 2030- (Resolution CFE Nº 330/2017). The selection of this topic is centered around the necessity of placing an analysis of current educational policies by the national government on the public agenda, problematizing its scope and proposals, and confronting the possibilities and difficulties to sustain the principle of inclusion in secondary schools, in a particular political context of adjustment over public spending and return to the minimal State.

Picking up postgraduate studies and the journey that began with research about the secondary school and the policies that sustain it, the intention of this analysis is centered around a descriptive purpose, settled on a narrative perspective and a critical interpretativist focus (ROE in ROTH DEUBEL, 2008), which aid in the analysis of public policies within contexts of high uncertainty, abundant complexity and strong polarization.

This article on Secundaria 2030 picks up the national documents that act as its framework and the teaching experience in this level and, from the approaches and methods of political analysis, the work tackles an analysis from the narrative perspective intending to answer the question: in which terms could power and politics be configured and articulated to build a common project of national education?

Keywords: educational policies; curricular transformation; secondary education

Sobre el contexto de producción de Secundaria 2030

Con la nueva gestión de gobierno nacional¹, los representantes nacionales y jurisdiccionales reunidos en el Consejo Federal de Educación firmaron la Declaración de Purmamarca, definiendo los ejes para llevar adelante lo que el documento menciona como la “revolución educativa” para el país. Meses después, por iniciativa de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, se conformó la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes (Resolución CFE N° 284/16) con la finalidad de desarrollar líneas de política educativa estratégicas federales para lograr aprendizajes relevantes junto a los Ministerios y/o Consejos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta Red, a su vez, está articulada con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Resolución CFE N° 285/16) y con los planes provinciales elaborados a partir de él. Sistemáticamente se realizaron encuentros durante 2016 y 2017, de los que participaron los equipos técnicos provinciales para discutir y elaborar colaborativamente documentos de alcance nacional sobre temas enfocados en la mejora de los aprendizajes de todos los niveles educativos, pero fundamentalmente de la Educación Secundaria ya que, según datos oficiales, sólo el 48% de los que ingresan logran finalizarla. Durante la segunda mitad de 2017, a escala nacional, se presentaron diferentes proyectos focalizados en este nivel y en la formación docente, tales como:

- **Escuelas Faro:** Centradas en la enseñanza de la matemática y la lengua en las escuelas del país que obtuvieron bajos resultados en el Operativo Aprender.
- **Escuelas del futuro:** Abordan los formatos de enseñanza orientados a la innovación pedagógica, el aprendizaje sobre la base de proyectos y la utilización de recursos digitales.
- **Escuela sale del aula:** Orientan cambios en la organización de la enseñanza y el aprendizaje en la escuela y en otros ámbitos (culturales, artísticos, tecnológicos y deportivos) a partir de la promoción de proyectos y actividades pedagógicas, lúdicas y sociales.
- **Secundaria 2030:** Focaliza en la organización de las escuelas, con la finalidad de erradicar el fracaso escolar, promover la permanencia de los estudiantes en la escuela y vincular al nivel con el mundo universitario y laboral.

Teniendo en cuenta que el gobierno nacional cuenta con una representación política minoritaria en las provincias, la estrategia para encauzar y promover este proyecto de reforma educativa se centró en la puesta en marcha de la Escuela de Gobierno de Políticas Educativas. Este dispositivo está orientado a fortalecer y promover el desarrollo profesional de los funcionarios y equipos técnicos provinciales a través de procesos de formación en temas de planificación, implementación y seguimiento de políticas educativas, y significó un modo de presión y coerción en concordancia con los lineamientos educativos de la actual gestión.

Por otra parte, la puesta en juego de la reforma educativa pareciera prescindir del análisis de las particularidades históricas de cada jurisdicción. Concretamente pensando en la provincia de Entre Ríos, las nuevas normativas referidas a la educación secundaria parten de la omisión de procesos previos, como la denominada “Resignificación de la Escuela Secundaria” de 2010, que promovieron cambios en los modos de enseñanza y organización escolar, recreando espacios y tiempos educativos para dar mayor lugar a aprendizajes a través de proyectos, la enseñanza interdisciplinar, el trabajo colaborativo y la flexibilidad para desarrollar trayectorias escolares diferenciadas.

Características de Secundaria 2030 desde los documentos marco

A los fines de concretar las definiciones políticas de la Ley de Educación Nacional 26.206/06, la

¹ Asumida por Cambiemos en febrero de 2016.

Ley de Educación Técnico Profesional 26.058/05 y la Ley de Educación Superior 24.521/95, el Plan Estratégico Nacional establece ejes que abarcan todos los niveles y modalidades de la educación. Dado que este Plan expresa la política nacional para la transformación del modelo de organización pedagógica e institucional, Secundaria 2030 se encuadra en estos ejes: 1) aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; 2) formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; 3) planificación y gestión educativa a nivel nacional, provincial y escolar; 4) comunidad educativa integrada, participación coordinada y comprometida de toda la comunidad educativa en la implementación de este plan con el acuerdo federal. Por otra parte, este plan define ejes transversales: innovación y tecnología (incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos de enseñanza y aprendizaje y a la gestión institucional); política de contexto (planificación e implementación de políticas pedagógicas contextualizadas) y evaluación e información (uso de la información puesta al servicio de la escuela, la comunidad y las autoridades provinciales y nacionales para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes).

Los documentos oficiales², emitidos en 2017, que encuadran la propuesta y la orientan se proponen impulsar cambios para que la escuela pueda garantizar el desarrollo pleno de los saberes y capacidades relevantes y significativas en la sociedad actual, continuando los lineamientos de las Resoluciones N° 84/09 y N° 93/09 del CFE, cuyos logros no se alcanzaron a consolidar durante el gobierno anterior.

Los textos exponen que las políticas apuntan a continuar la planificación e implementación de la transformación en las provincias a través de acciones específicas de asistencia técnica, optimizando dispositivos de formación para directores y docentes del nivel secundario, produciendo materiales y recursos pedagógicos, entre otras acciones.

Para los cuadros políticos y los equipos técnicos provinciales se estableció un dispositivo de formación configurado por diversas áreas: Currículum, Formación, Planeamiento y Gestión Escolar, que se articulan con las dimensiones: Organización de los Aprendizajes, Organización Docente, Régimen Académico, Formación Situada, y acompañamiento a supervisores, directores y docentes.

Resulta importante destacar que Secundaria 2030 supone un cambio político y epistémico al poner el foco en una concepción de aprendizaje como proceso activo, relevante, empoderador y enfocado en la comprensión, real y con sentido, desplazando la centralidad de la enseñanza sostenida hasta el momento. En esta línea, el modelo considera que las dimensiones implicadas en el proceso de transformación de la escuela secundaria son: 1) La organización de los aprendizajes; 2) La organización docente; 3) Régimen académico; 4) Formación y Acompañamiento.

Esto nos lleva a plantear algunos interrogantes:

- ¿Cuál es el lugar reservado para los equipos del Ministerio de Educación para llevar adelante la política educativa de la educación secundaria?

A través del Programa de Formación Situada, del asesoramiento técnico y del aporte de recursos para la implementación, el Equipo Nacional coordina una Escuela de Gobierno de Política Educativa, la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, y pone el foco en la transparencia en los usos de los datos. Los objetivos que se persiguen son: generar equidad y lograr la terminalidad de este nivel, cambiar el modelo de la secundaria y mejorar los aprendizajes logrando saberes prioritarios

² “Organización del trabajo docente en la Escuela Secundaria. Orientaciones para la planificación de la Secundaria 2030”; “Proyecto Institucional del Aprendizaje (PIA)”; “Marco Nacional de Integración de los Aprendizajes: hacia el Desarrollo de Capacidades”; “Marco de Orientación de las Prácticas Docentes, Directivos y Supervisores”; “Marco para la implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030”; “Indicadores de Progresión de los aprendizajes”; “Marco de Organización de los aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA)”.

y capacidades fundamentales. Esto será posible en tanto se logren priorizar aprendizajes, liderar políticas federales potentes, generar investigaciones/evidencia y trabajo colaborativo.

- ¿Qué le compete a los equipos jurisdiccionales para orientar el proceso de transformación en las escuelas?

Las jurisdicciones tienen la responsabilidad de encauzar los cambios estructurales, considerando como parte de ello la adecuación normativa necesaria para posibilitar las modificaciones de los procesos institucionales. En esta línea, el modelo de implementación supone una concepción sistémica que orienta las acciones a través del liderazgo y la supervisión. Para ello se considera necesario fortalecer equipos técnicos capaces de llevar adelante acciones de control de la gestión, la utilización de datos primarios en la toma de decisiones, realizar acciones de seguimiento y evaluación. En esta línea, la participación de las provincias en la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes es clave.

- ¿Qué se espera de los equipos institucionales en el marco de la transformación?

Los equipos directivos de las escuelas son los responsables de la articulación entre niveles, del trabajo colaborativo y del liderazgo pedagógico, con la finalidad de generar comunidades de aprendizaje y de práctica. Para esto deben partir de la planificación institucional del aprendizaje, de la conformación de equipos docentes, haciendo foco en la práctica y la mejora de los aprendizajes, relevando y utilizando datos que les permitan realizar seguimientos/evaluaciones y tener objetivos claros de logro. Por lo tanto, los equipos institucionales serán los responsables de generar espacios de reflexión sobre la práctica docente, la creación de redes de trabajo y de trabajo con TIC.

- ¿Qué se espera de los docentes?

Esta propuesta de transformación de la secundaria supone que en las aulas es el docente quien, en tanto guía y facilitador del aprendizaje de todos los alumnos, tiene la responsabilidad de llevar de manera planificada la innovación educativa al campo de la práctica en relación con la idea de aprendizaje continuo, reflexivo y el trabajo con pares, y poniendo en juego las TIC. Ello supone tener criterios claros en los objetivos acerca del acto de enseñar y de evaluar, particularmente.

Algunas inquietudes que plantea esta nueva reforma educativa

El análisis de documentos oficiales y de su contexto de producción nos permitió reconocer ciertos procesos de deconstrucción de la política educativa, puesto que sin modificar las leyes educativas más generales, se están desarrollando nuevas estrategias y nuevos modos de relaciones de poder para construir viabilidad política a los proyectos del gobierno nacional.

Vemos dos grandes temas que nos resultan de interés: por un lado las formas que adquiere la puesta en marcha de una política nacional y, por otro, el corrimiento del énfasis puesto en la planificación de la enseñanza a la planificación del aprendizaje, lo que supondría nuevos sentidos puestos en juego acerca del sujeto de la educación.

Entendemos que lo que se pone en juego son las formas que adquieren las regulaciones, es decir, ese “conjunto articulado de políticas públicas que establecen las condiciones de producción de un bien y/o la provisión de un servicio” (LOWY en CAMOU, 2014, p. 76) que en el ámbito educativo se materializan mediante la rendición de cuentas, la evaluación del rendimiento de los alumnos y el control de la gestión. El retorno de un escenario conservador da lugar a un nuevo formato con respecto a la descentralización de las responsabilidades asentadas en el modelo de la accountability: la evaluación de resultados, la relación costo-beneficio y mensura de la eficiencia del servicio educativo. En nombre de la autonomía y el federalismo, la nación puede establecer un juego político con reglas consensuadas en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

En esta línea, Secundaria 2030 delega en las provincias la responsabilidad de diseñar sus propios Planes Estratégicos del Nivel Secundario, reservando la acción performativa de la asistencia técnica y el financiamiento al Estado Nacional, tal como lo expresan los documentos: el plan es nacional en tanto las provincias elaboran los suyos particulares.

Para ello, es el poder nacional el que articula líneas de coordinación y concertación entre las distintas jurisdicciones, promoviendo que los equipos técnico-pedagógicos provinciales atraviesen instancias formativas en las que se produzcan discusiones y debates con diferentes argumentos en relación a las posibilidades de traducción de la narrativa política nacional (BALL, 2002). Es legítimo preguntarse acerca de las posibilidades para construir un proyecto con pretensión de homogeneidad de la Escuela Secundaria y en qué condiciones se tramita la autonomía de las provincias en las decisiones curriculares.

La metodología de análisis narrativo de la política se centra en la identificación de la controversia a través de la construcción de una metanarrativa y/o un análisis intertextual (ROE en ROTH DEUBEL, 2010). Pensar la historia de las controversias en educación implica reconocer la inexistencia de un sistema educativo nacional homogéneo en tanto la educación es responsabilidad de las provincias, aspecto que se profundizó con la Ley de Transferencia Nº 24.049/1992, continuando hasta hoy. Sin embargo, lo que sostiene la ficción de un único sistema educativo nacional es la existencia del Consejo Federal de Educación, cuyos acuerdos pueden ser condicionantes de envíos presupuestarios (lo que se transforma en una relación de poder unidireccional desde la nación sobre las provincias).

El resultado de los encuentros entre referentes nacionales y jurisdiccionales posibilitó negociaciones que mantuvieron algunos espacios de autonomía jurisdiccional, que no cambiarán el sentido de la política educativa sobre el que el estado nacional pretende lograr consenso. Se dejaron entrever diferencias valorativas con respecto a los cambios en los modos de organización institucional, las cajas curriculares, el sistema de promoción, las condiciones de trabajo docente, entre otras cuestiones, pues cada provincia desarrolló diferentes procesos de transformación curricular en el marco de la obligatoriedad del nivel.

El caso de Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos puso en marcha el Plan Estratégico de Innovación de la Escuela Secundaria Entrerriana “Secundaria se mueve” (Resolución provincial CGE Nº 5210/18), en referencia al Anexo II de la Resolución CFE Nº 330/17 (donde se propone que los planes jurisdiccionales contemplen el Marco Orientador de los Aprendizajes - MOA). El proyecto provincial explicita que, si bien retoman las dimensiones planteadas en el MOA, la provincia lo “amplía y reconfigura según sus definiciones de política educativa y su historia”. Por ello propone cinco dimensiones que mantienen cierta concordancia con el plan nacional: institución escolar y su entorno; la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes; el régimen académico; la organización del trabajo docente y la formación y el acompañamiento docente.

La propuesta de la provincia de Entre Ríos hace foco en lo institucional como marco para encuadrar los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Es decir, reconocer la multidimensionalidad de lo institucional que significa -según la Res. 5210/18 C.G.E.- pensar una gestión integral que interviene sobre la globalidad de la institución, garantizando procesos de participación, que permite construir la gobernabilidad pedagógica de la escuela, con liderazgo y autonomía para analizar, comprender y generar innovaciones en los procesos de enseñanza que posibiliten diversos aprendizajes.

Este plan provincial promueve un proceso de innovación en las prácticas de enseñanza, en los modos de organización institucional y pedagógica de la escuela y sus estilos de gestión, en la matriz escolar definida por categorías de tiempo, espacio y agrupamiento, en el protagonismo de los procesos de aprendizaje de

los estudiantes y el acompañamiento a la formación y organización del trabajo docente (Res. 5210/18 C.G.E.).

En este sentido, la provincia no sólo incorpora dos dimensiones que no están presentes en el MOA, sino que además construye para cada dimensión descriptores que permiten dar cuenta de un proceso histórico y las intencionalidades a seguir profundizando en su política educativa. También planifica un horizonte de tiempo para la implementación que se compone de seis fases entre 2018 y el 2023.

En la lectura y profundización de esta provincia nos encontramos con un esfuerzo por diferenciarse con la propuesta nacional al poner eje en la enseñanza enmarcada en lo institucional y no en el aprendizaje como la única dimensión a ser resignificada en la escuela secundaria, además de definir un horizonte de tiempo más acorde a su particularidad histórica.

A modo de síntesis

Se podría pensar que el gobierno nacional propone avanzar sobre lo que el anterior no hizo, es decir, concretar lo acordado en las Resoluciones N° 84/09 CFE y N° 93/09 CFE, que se orientan a garantizar el derecho de ingreso, permanencia y egreso de la escuela secundaria obligatoria. Esto significa: fortalecer trayectorias escolares completas y de calidad. Sin embargo, supone la existencia de un acuerdo nacional respecto a la necesidad de transformación de la escuela secundaria; la controversia se centra en *qué* transformar de la escuela y *cómo* llevar cabo las modificaciones cuando el financiamiento de los programas educativos excede las posibilidades de las fuentes propias de las provincias.

Por todo lo desarrollado hasta el momento, nos preguntamos: ¿Cuál es el límite para que en nombre del federalismo no se encubra una desresponsabilización del Estado Nacional sobre la educación y una acción de coerción sobre las provincias? ¿Qué posiciones teóricas sustentan el giro didáctico que no necesita de argumentos que lo expliquen, siendo que la formación de las y los docentes de los últimos treinta años giró en torno a la planificación de la enseñanza como quehacer fundante de la práctica docente?

Pensar la transformación de todo un nivel del sistema educativo hoy requiere cambios profundos y construidos como políticas de Estado, que no se agoten en un período de gobierno. Asimismo, la planificación de las políticas públicas requiere de la participación de los grandes ausentes de las discusiones “federales”, como por ejemplo, los gremios y las universidades, entre otros, en instancias de participación real.

Bibliografía

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Organización del trabajo docente en la Escuela Secundaria. Orientaciones para la planificación de la Secundaria 2030.** Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/organizacion_del_trabajo_docente-.pdf>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Proyecto Institucional del Aprendizaje (PIA).** 2018. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006552.pdf>>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Marco Nacional de Integración de los Aprendizajes: hacia el Desarrollo de Capacidades.** Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/marco_nacional_de_integracion.pdf>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Marco de Orientación de las Prácticas Docentes,**

Directivos y Supervisores. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, 2018. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006283.pdf>>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Marco para la implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030.** Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, 2018. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005895.pdf>>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Indicadores de Progresión de los Aprendizajes.** Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_res_cfe_342_18_0.pdf>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA).** Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, 2018. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005896.pdf>>.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Resolución 5210/18 C.G.E de la Provincia de Entre Ríos.**

BALL, Stephen. 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 de Estela M. Miranda).

CAMOU, Antonio. Revisando las tensiones entre autonomía y regulación. Notas sobre las relaciones entre el Estado y universidad en la Argentina actual. *In*: MARQUINA, Mónica. **La universidad entre la autonomía y la planificación: tres ensayos en diálogo.** Buenos Aires: UNGS, 2014.

ROTH DEUBELL, André-Nöel. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. *In*: **Enfoques para el análisis de las políticas públicas.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ROTH DEUBELL, André-Nöel. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *In*: **Estudios Políticos**, jul./dic. 2008. ISSN 0121-5167. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/html/164/16429061004/>>. Acceso en: 10 may. 2018.

Bárbara Isabel Correa

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (FCEDU-UNER), Maestranda en Evaluación de Políticas Educativas (cohorta 2017). Docente regular en la FCEDU-UNER y la FHaYCS-UADER. Técnica Pedagógica en la Coordinación de Gestión Educativa del Consejo General de Educación de Entre Ríos. 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