

Implementación de políticas federales de educación secundaria en la provincia de Buenos Aires (2007-2015). El caso de los Planes de Mejora Institucional (PMI).

Mercedes Aldana Ponce de León.

Cita:

Mercedes Aldana Ponce de León (2017). *Implementación de políticas federales de educación secundaria en la provincia de Buenos Aires (2007-2015). El caso de los Planes de Mejora Institucional (PMI)*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/757>

XXXI CONGRESO ALAS

URUGUAY 2017 – 3 al 8 de diciembre

GRUPO DE TRABAJO N° 24. Políticas educativas y desigualdad social.

Línea temática: Políticas públicas sobre educación en América Latina.

TÍTULO DE LA PONENCIA: *Implementación de políticas federales de educación secundaria en la provincia de Buenos Aires (2007-2015). El caso de los Planes de Mejora Institucional (PMI)*

AUTORA: LIC. PONCE DE LEÓN, M. ALDANA, UNLP

maponcedeleon@gmail.com

N° Resumen: 7554

1. Palabras clave

Planes de mejora – implementación políticas educativas – educación secundaria – obligatoriedad – políticas federales

2. Introducción (descripción del tema o problema, objetivos e indicar si es resultado de una investigación en curso o concluida)

La presente ponencia presenta las primeras indagaciones que forman parte de una investigación más amplia, que tiene por objeto analizar la implementación de una política federal, dirigida al nivel secundario, en una jurisdicción específica, como lo es la provincia de Buenos Aires, en el período 2010-2015.

Parte de este período ha estado atravesado por la necesidad de garantizar, desde el Estado, la ampliación de ciertos derechos sociales fundamentales, uno de ellos el de educación. Desde el nivel central del sistema educativo (tanto nacional como provincial), se ha definido por aquellos años de implementación de las legislaciones vigentes en nuestro país en materia educativa¹ -que justamente ampliaban los años de escolaridad y volvían obligatorio al nivel secundario completo-, que uno de los ejes de la política educativa nacional y provincial, debía ser la construcción de las condiciones necesarias para que se logre universalizar el nivel.

Este trabajo forma parte de las formulaciones realizadas en el marco de la Tesis de Maestría en Educación en curso, en la Universidad Nacional de La Plata. Se ubica en el terreno constituido por los estudios sobre política educativa, en diálogo con dimensiones de análisis que provienen tanto de la historia de la educación como de los estudios sociológicos sobre los procesos educativos.

El paradigma desde el cual se piensa este trabajo concibe a la educación como un derecho social fundamental e inalienable de las nuevas generaciones, que demanda al Estado, en tanto garante de ese derecho y responsable de construir el entramado institucional necesario para esa tarea. Con este marco, se ha propuesto incorporar bajo el formato de programas especí

¹ Ver Ley de Educación Nacional N° 26206/06, Ley Provincial de Educación N° 13688/07.

ficos que han buscado complementar la tarea educativa, nuevos actores institucionales, con el objeto de generar cambios en algunas prácticas pedagógicas, que interpelan desde este punto de vista, el campo escolar. Este enfoque, que parte del derecho a la educación, proporciona una perspectiva de análisis cuya definición representa una construcción social, política, histórica e institucional.

Una de las características de este paradigma hace especial referencia a concebir el “derecho social” como ese tipo de derecho que no se cumple por su sola enunciación sino que requiere de un entramado de políticas que se condicionan mutuamente. Se concibe al Estado como un fuerte articulador de la vida cotidiana, espacio desde el que se busca construir ese entramado institucional conformado por políticas económicas, sociales, laborales, de seguridad social, de salud, alimentarias, educativas, entre los campos que más se destacan.

Con estas consideraciones se ha realizado un recorte, a los fines del análisis, que busca describir en sentido amplio, el mapa de las políticas federales destinadas para el nivel secundario en el período 2007-2015, tanto las propiamente “pedagógicas” como aquellas que buscan generar mejores condiciones para la escolarización, por ejemplo la Asignación Universal por Hijo² o el plan Progresar³.

Luego de esta caracterización, se ha decidido seleccionar, para poder avanzar en una descripción más pormenorizada del proceso de implementación de una política pública educativa específica en la jurisdicción: los **Planes de Mejora Institucional (en adelante PMI)**, en tanto política federal dirigida al nivel de educación secundaria, que busca mejorar las condiciones de escolarización de los alumnos por medio de la promoción de proyectos institucionales específicos para las materias que presentan mayores dificultades.

² VER INFO OFICIAL SOBRE AUH

³ VER INFO SOBRE EL PLAN

3. Caracterización de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, en función a su tamaño y escala, involucra un nivel de complejidad único en el escenario federal. Las problemáticas que ha enfrentado y enfrenta para garantizar el efectivo derecho a la educación de la población, requiere de la continuidad y sostenibilidad de políticas públicas, especialmente educativas. Interesa destacar las principales tendencias registradas durante las últimas dos décadas.

Por ese motivo, se abordan las principales dimensiones y variables estructurales del sistema educativo bonaerense durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

El enfoque del derecho a la educación consiste, por una lado, en la universalidad de la educación desde la *perspectiva formal*, considerando las particularidades de la legislación educativa vigente en términos de universalidad y gratuidad, y por el otro lado, desde el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de la población.

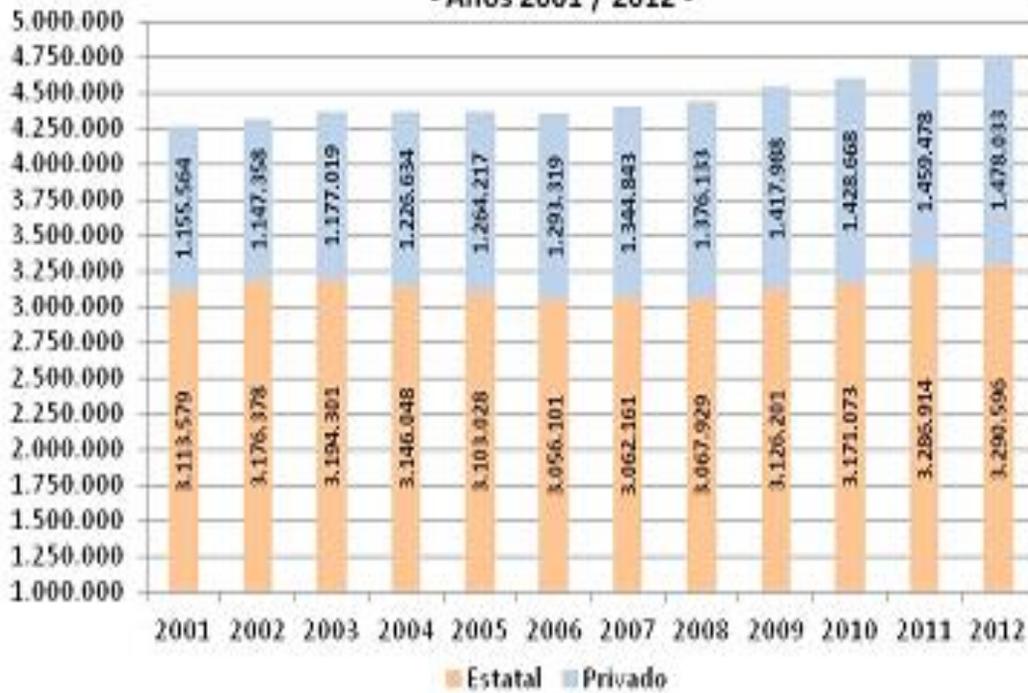
En efecto, esta caracterización resulta una herramienta de diagnóstico respecto al grado de evolución y alcance del *cumplimiento efectivo* del derecho a la educación en la provincia de Buenos Aires durante las últimas décadas, valores sobre los que luego se esperan considerar algunos de los datos que surgen de la ponderación del programa objeto de esta investigación.

Para poder avanzar con estos análisis se vuelve necesario tener presente el marco de legislación educativa sancionada a nivel Nacional y Provincial durante la última década, según el año de sanción de cada norma:

Nación	Provincia
Año 2003: Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases N° 25.864	Año 2005: Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño N° 13.298
Año 2004: Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919	Año 2006: Resolución N° 3233 - Dirección General de Cultura y Educación - Diseño Curricular para la Educación Secundaria 1° año
Año 2005: Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058	Año 2007: Ley Provincial de Paritarias Docentes N° 13.552
Año 2006: Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes N° 26.061	Año 2007: Ley del Fuero de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil N° 13.634
Año 2006: Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075	Año 2007: Ley de Educación Provincial N° 13.688
Año 2006: Ley Nacional de Educación Sexual Integral N° 26.150	Año 2007: Resolución N° 3655 - Dirección General de Cultura y Educación - Marco general de la Política Curricular.
Año 2006: Ley de Educación Nacional N° 26.206	Año 2007: Resolución N° 2495 - Dirección General de Cultura y Educación - Diseño Curricular para la Educación Secundaria 2° año.
Año 2009: Resolución N° 93 del Consejo Federal de Educación “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”	Año 2008: Resolución N° 317 - Dirección General de Cultura y Educación - Diseño Curricular para la Educación Secundaria 3° año.
Año 2010: Resolución N° 102 del Consejo Federal de Educación “Pautas Federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria”	Año 2009: Resolución N° 1709 Acuerdos Institucionales de Convivencia
	Año 2011: Decreto Provincial N° 2.299 - Reglamento General de las Instituciones Educativas
	Año 2011: Resolución 587 y 1480 - Régimen Académico jurisdiccional para la educación secundaria y su rectificatoria.

- En función a su **tamaño**, la gestión de políticas públicas en la provincia implica un nivel de complejidad único en el concierto federal. La **demanda educativa** de la provincia representa el **36%-37% del total de alumnos/as del sistema educativo nacional**. Es decir, equivale a 6 veces la cantidad de alumnos/as que asisten en la Ciudad de Buenos Aires, a 5 veces los de Córdoba y Santa Fe y a 51 veces los de La Pampa y Santa Cruz. Esto inevitablemente exige dimensionar la magnitud y el tamaño de la demanda educativa que el sistema educativo provincial enfrenta.
- En el **año 2012**, asistieron **cerca de 4,8 millones de alumnos/as**. Las participaciones relativas por tipo de gestión, en promedio del periodo, indican que el **71% asistió a la Gestión Estatal y el restante 29% a la Gestión Privada**.
- No obstante, **este comportamiento no fue lineal** a lo largo del periodo y, contrariamente, fue muy heterogéneo debido a las políticas públicas destinadas al sector educativo por parte del Estado Nacional y Provincial.
- Éstas **políticas** permiten identificarse con ciertos *hitos* tales como, la sanción en el año **2006** de la nueva **Ley de Educación Nacional** y específicamente desde el año **2008** con la plena **vigencia** de la nueva **Ley de Educación Provincial**, sancionada en el año 2007. Asimismo, en el año **2009** se implementó la *Asignación Universal por Hijo (AUH)* que indiscutiblemente mejoró las condiciones de asistencia de la población al proceso de escolarización de los niveles obligatorios.

**Evolución del Total de Matrícula
Todos los Niveles y Modalidades
- Años 2001 / 2012 -**



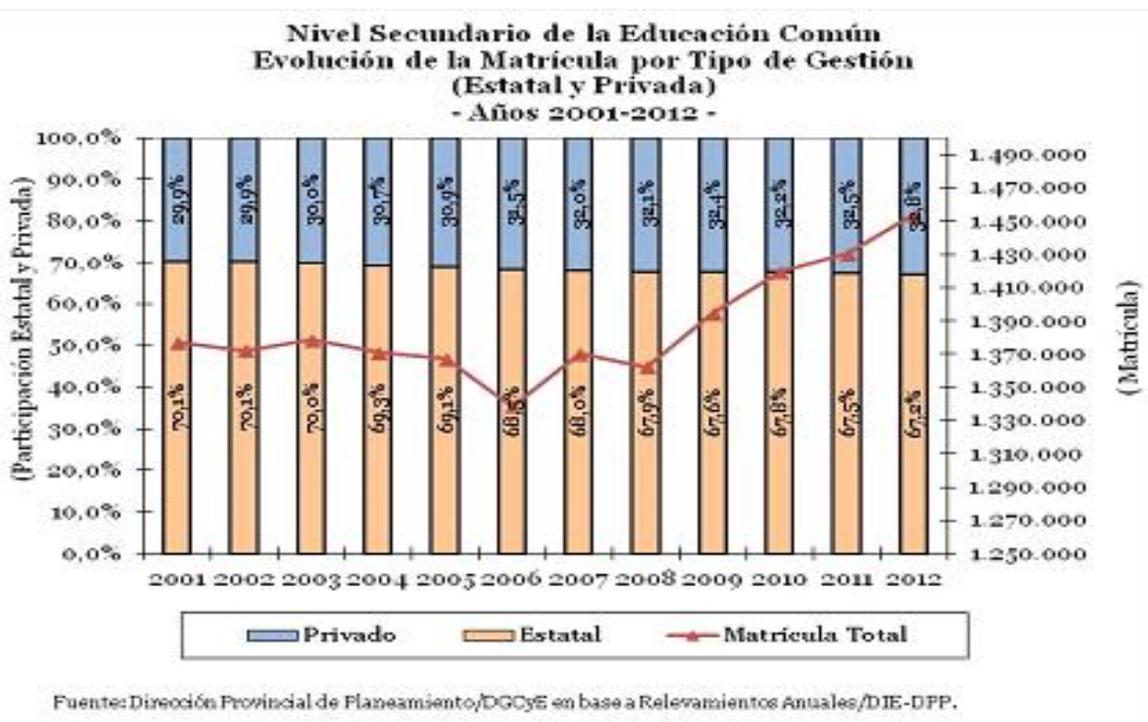
Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento/DGCyE en base a Relevamientos Anuales/DIE-DPP.

NIVEL SECUNDARIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

- Es necesario considerar que para analizar el **Nivel Secundario de la provincia de Buenos Aires**, hay que tener en cuenta el **complejo proceso de cambio institucional, curricular y pedagógico que involucró la nueva legislación**, con la ampliación de la obligatoriedad a todo el nivel.
- Resulta interesante observar los **efectos de estas transformaciones institucionales y organizacionales** en relación con la evolución y comportamiento de la demanda educativa según dos subperiodos notoriamente diferentes.
- La **evolución de la asistencia educativa total del nivel de la Educación Común**, registró un **comportamiento heterogéneo entre los años 2001 y 2012**. En este período, se registró un **incremento de más de 76.000 alumnos/as equivalente a una variación acumulada del 5,6% entre puntas**. No obstante, resulta clave

diferenciar dos subperiodos al interior de dicho lapso, el **primero**, entre 2001 y 2006, y el **segundo**, entre los años 2006 y 2012, destacando el **cambio de la tendencia negativa en la incorporación de alumnos/as en el primer subperiodo**, respecto de la tendencia creciente registrada en el segundo.

- En el primer subperiodo se registraron **tasas de variación interanuales negativas en el orden del 2,8% acumulado**, equivalente a una **disminución de más de 38.000 alumnos/as**. Durante el segundo subperiodo, por el contrario, se registró un **cambio de tendencia positiva**, la cual se reflejó en la **incorporación de más de 115.000 alumnos/as**, equivalente a un **incremento acumulado del 8,6%**.
- Respecto del **comportamiento de la matrícula según el tipo de gestión se pueden destacar dos aspectos**. En primer lugar, las **variaciones interanuales de la gestión Estatal fueron decrecientes año tras año hasta el 2008**. En segundo lugar, a **partir del año 2009, se registró un cambio de tendencia, observándose tasas de variación interanual positivas** con picos en el año 2009/2008, del 2,4%, en el 2010/2009 del 1,8% y del 1,6% entre 2012/2011.



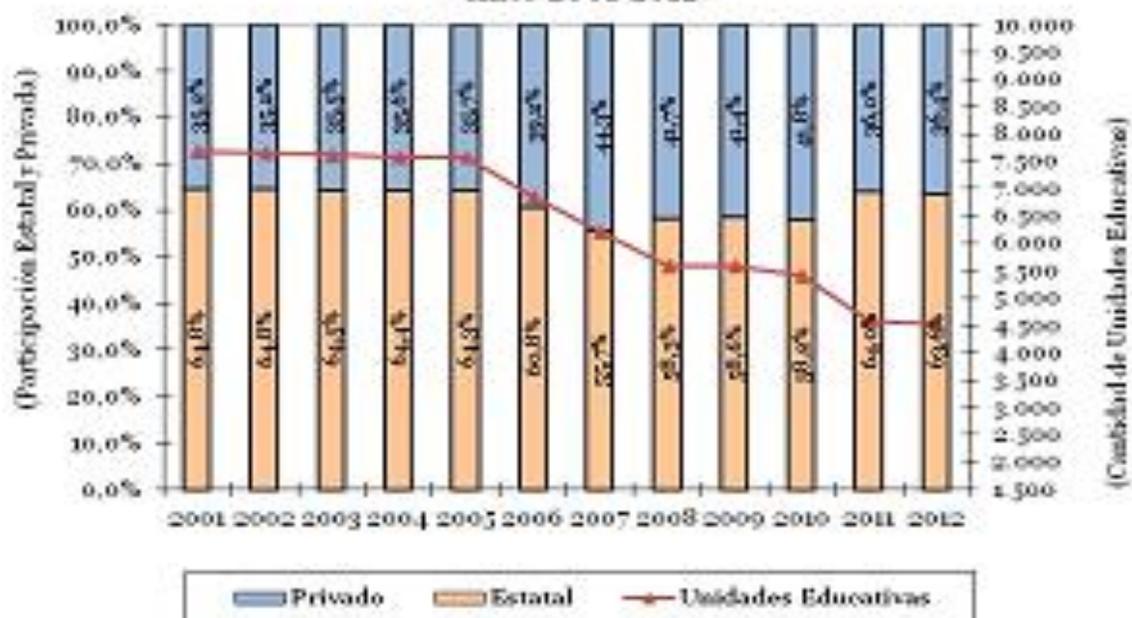
Recuperación, Ampliación y Sostenimiento de la Oferta Educativa. Años 2000/2012

- Se analiza el comportamiento de las principales variables características de la **oferta educativa** con el objetivo de dimensionar el impacto registrado por el incremento, ampliación y sostenimiento de **creación de secciones**, lo cual **implica** por definición una **cantidad mayor de personal docente y administrativo** tendientes a mejorar las condiciones pedagógicas-institucionales de los Niveles y Modalidades educativos del sistema educativo provincial.
- Uno de las principales dimensiones que determinan la **ampliación del derecho a la educación** se expresa mediante el análisis de la **evolución en la cantidad de secciones** como propuesta de educación en cada nivel específicamente.

Sobre el Nivel Secundario – Oferta

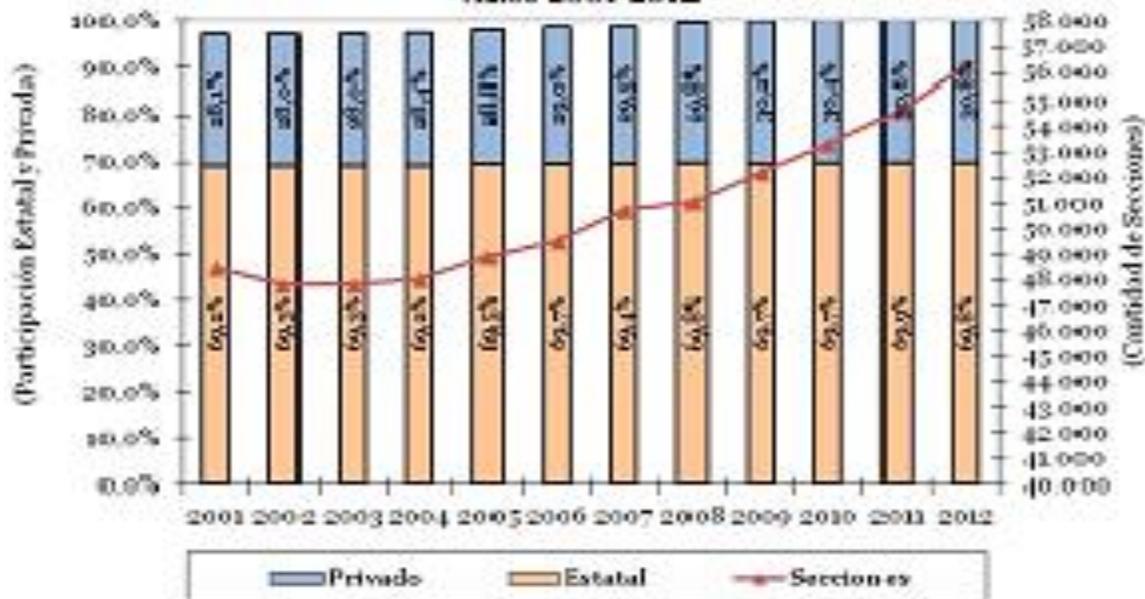
- En el **año 2001** las **secciones** fueron cerca de **49.000** y hacia el **año 2012** se registró un **aumento de más de 7.700 nuevas secciones** equivalente a un incremento relativo acumulado del 16%. En esta evolución también se pueden observar diferentes comportamientos por **subperíodo**:
 - En el **primero**, entre los **años 2001 y 2006**, se observó un leve crecimiento en el orden del **2,1%** con un incremento de más de 1.000 secciones.
 - **Entre los años 2006 y 2012, segundo subperiodo**, se registró un **incremento mayor en términos absolutos y relativos, con más de 6.700 secciones y con una expansión acumulada del orden del 13,6%**. Respecto del **tipo de gestión**, la **estatal registró un crecimiento notable mayor al total**, que alcanzó cerca del 14,0% y concentró en promedio el 70% del total de la oferta. **La gestión privada, en cambio, se mantuvo constante en torno al 30%**.
- En síntesis, el Nivel Secundario en el periodo analizado, se observa en pleno cambio organizacional y pedagógico con el cual se busca promover la democratización efectiva del nivel y garantizar el cumplimiento efectivo de la obligatoriedad establecida por la nueva legislación educativa Provincial y Nacional.

Nivel Secundario de la Educación Común
Evolución de las Unidades Educativas por Tipo de Gestión
(Estatal y Privada)
- Años 2001-2012 -



Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento, DGCyE en base a Relevamientos Anuales, CIE-DPP.

Nivel Secundario de la Educación Común
Evolución de las Secciones por Tipo de Gestión
(Estatal y Privada)
- Años 2001-2012 -



Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento / DGCYE, en base a Referenciales Anuales / DIE-DPP.

Diseño metodológico

- Caracterización y análisis de la documentación relacionada con el programa, emitida por el Ministerio de Educación de la Nación, y también la construida por la Dirección Provincial de Educación Secundaria, DGCYE, pcia. de Buenos Aires.
- Análisis de los procesos de mediación y recontextualización implementados por la jurisdicción. Por ello, se han construido ciertas dimensiones de análisis que permiten documentar las apropiaciones diferenciales, que le fueron dando formas específicas al PMI, en el nivel jurisdiccional.
- Entrevistas en profundidad a lxs actores que han participado de la construcción de la política, a nivel nacional.
- Entrevistas en profundidad a lxs actores que han participado de la implementación de la política, a nivel jurisdiccional.

4. Desarrollo

OBJETIVOS

- Documentar las características que asumen los procesos de implementación de políticas federales y lineamientos nacionales de educación secundaria en los contextos jurisdiccionales.
- Conocer en profundidad los procesos de implementación de los PMI, a nivel jurisdiccional, en la provincia de Buenos Aires.

PROBLEMATIZACIÓN DEL TEMA

- El interés que orienta este trabajo gira en torno a poder conocer qué factores inciden en la *capacidad local* de la jurisdicción (pcia. de Bs. As.) en el momento de implementación de una política federal como los Planes de Mejora Institucional, en un contexto de sistema educativo nacional descentralizado.

MARCO CONCEPTUAL

- Estudios sobre **ciclo de políticas públicas**. Dimensiones de análisis que provienen tanto de la historia de la educación como de los estudios sociológicos sobre los procesos educativos.
- Se adopta también un enfoque teórico para el estudio de los **procesos de mediación y recontextualización** que se ponen en juego en la implementación de políticas y programas nacionales y federales en un **sistema educativo descentralizado**.
- Siguiendo a Aguilar Villanueva (1992), es posible considerar que los primeros estudios sobre estos temas, allá por la década del 70, se llevaron a cabo desde la óptica del “nada funciona” (Rein, 1983) o desde “los horrores de la guerra” (Linder y Peters, 1987). Sin duda, la “primera generación” de investigadores no fue

optimista. Su presunción inicial de las políticas federales como “zona de desastre” los condujo a generalizaciones teóricamente discutibles. No sólo descubrieron y explicaron los defectos, conflictos, retrasos y distorsiones que acarrearán las políticas. Afirmaron también que esas situaciones eran inherentes a la puesta en práctica de toda política.

- Pero, más allá de las distancias ideológicas con estos enfoques, su mérito estuvo en permitir problematizar con una nueva mirada, un hecho tan viejo como limitadamente entendido, a saber, que la acción gubernamental arrastra siempre un déficit en sus resultados. Es evidente que **los fracasos pueden deberse a muchos factores, pero uno fundamental es que es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas.**
- Había hasta ese momento una mirada extendida acerca de que los gobiernos suelen ser mejores cuando discurren y legislan acerca de las reformas sociales que cuando las efectúan. Por ende, **rescataron y destacaron la importancia que para el éxito de la política tiene la implementación y no sólo su diseño.**
- De esta manera, se cuestionó la tendencia del *policy analysis* a encerrarse en el momento de la decisión y a considerarlo el paso sustantivo de la política y el determinante de su éxito. Se puso en discusión particularmente la perspectiva economicista, ingenieril y contable en la que se había confinado la toma de decisión de la política. En segundo lugar, se focalizó en los factores que inciden en la implementación y ocasionan su fracaso. **Esta perspectiva pone de relieve entonces el carácter político de la implementación.**
- **Las perspectivas del diseño y la de la ejecución, heredan la tradicional separación entre la política y la administración,** entre los decisores y los operadores (simples ejecutores). No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable “implementación”. Antes hay una decisión política, después sólo simple administración.
- Tradicionalmente entonces, **a la ciencia política le ha interesado el momento de la decisión pública,** el estudio del proceso conflictivo y/o concertado de las opciones políticas y el de la elección vinculante. Lo que sucede después pareciera

que no es materia de politología sino asunto de las “ciencias administrativas”, de técnicas gerenciales y desarrollos organizacionales.

- Sin embargo, **“la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla.** En este caso debemos analizar la implementación como parte del *policymaking*” (Lindblom, 1980: 64).

ALGUNOS EJES CENTRALES

- La indagación concibe a la **educación** como un **derecho social fundamental** e inalienable de las nuevas generaciones, que demanda al **Estado** -como lo dicen las legislaciones vigentes en nuestro país en materia educativa- en tanto **garante** de ese derecho y **responsable de construir el entramado institucional necesario para esa tarea.**
- Parte de esta tarea está en relación con lo que nuevos actores institucionales pueden accionar con el objetivo de introducir algunos cambios en las prácticas pedagógicas, a los efectos de **implementar políticas educativas determinadas, que interpelan desde este punto de vista, el campo escolar.**
- Este enfoque, que parte del derecho a la educación, proporciona una perspectiva de análisis cuya definición representa una construcción social, política, histórica e institucional.
- Se aborda el concepto de **“Derecho social”** como ese tipo de derecho que no se cumple por su sola enunciación sino que **requiere de un entramado de políticas que se condicionan mutuamente.**
- Se concibe al **Estado como un fuerte articulador de la vida cotidiana,** tomando como parte de los temas que debe atender, aquellos relacionados con los sujetos a partir del momento en el que nacen. Se podría pensar ese entramado conformado por políticas económicas, sociales, laborales, de seguridad social, de salud, alimentarias, educativas, entre los campos que más se destacan.
- En este sentido, se ha buscado describir en sentido amplio, el **mapa de las políticas**

federales destinadas para el nivel secundario en el período 2007-2015, tanto las propiamente “pedagógicas” como aquellas que buscan generar mejores condiciones para la escolarización, por ejemplo la Asignación Universal por Hijo – AUH (2009) o el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), puesto en marcha en el 2014.

CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA “PLAN DE MEJORA INSTITUCIONAL”

- Luego de esta caracterización, se ha decidido seleccionar, para poder avanzar en una descripción más pormenorizada del proceso de implementación de una política pública específica en la provincia de Buenos Aires: los **Planes de Mejora Institucional (en adelante PMI)**, en tanto política federal dirigida al nivel de educación secundaria, que busca mejorar las condiciones de escolarización de los alumnos por medio de la promoción de proyectos institucionales específicos para las materias/áreas que se identifican con mayores dificultades.
- La **Ley de Educación Nacional (26206/06)** inauguró, entre otras cuestiones, un desafío de gran magnitud al **extender la obligatoriedad escolar a todo el nivel secundario**. A partir de su promulgación, y en el seno del Consejo Federal de Educación, comenzó un proceso de discusión, intercambio y negociación en torno a los lineamientos que debían tener las políticas y programas educativos para vehicular la extensión de ese derecho ciudadano, dada la **obligatoriedad estatal de ofrecer recursos y propuestas para asegurar su cumplimiento**.
- Esos procesos se fueron cristalizando en una **importante producción de resoluciones** en las que se delinearon las características que debería asumir la educación secundaria en nuestro país.
- En este escenario, las resoluciones también expresan los medios consensuados para alcanzarlas; en particular, los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria (PJES) y los PMI. Estos Planes representan un desafío de proporciones superlativas dado el universo destinatario: todas las instituciones de nivel secundario de gestión estatal del país a las que se le sumaban aquellas de gestión privada con ciertas características. Al respecto, puede decirse que sus propósitos condensaban

situaciones inéditas en su origen, alcance y profundidad respecto de este nivel educativo.

- El Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por Resolución CFE N° 79/09, determinó que los PJES y los PMI serían los instrumentos idóneos para la construcción de los cambios educativos en el nivel secundario:
 - *“Los dos instrumentos que conformarán los apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria serán los Planes Jurisdiccionales, que contribuirán en cada jurisdicción a 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, y los Planes de Mejora Institucional cuyo ámbito de definición y acción serán todas las escuelas secundarias del país, de enseñanza común y modalizadas, según lo establece la Ley de Educación Nacional”.*
 - Detalles del financiamiento:
 - horas institucionales
 - gastos operativos
 - La cantidad de horas y los recursos para gastos operativos por institución se asignan en función de los rangos establecidos de acuerdo a la matrícula de cada establecimiento.

MARCO NORMATIVO

- ✓ Ley de Educación Nacional N° 26206/06
- ✓ Ley Provincial de Educación N° 13688/07
- ✓ Plan Nacional de Educación Obligatoria – Resolución 79/09
- ✓ Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria - Resolución CFE 84/09

- ✓ Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – CFE 88/09
 - ✓ Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional
 - ✓ Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional – Resolución CFE 93/09
- A partir del marco normativo arriba enumerado, las diferentes jurisdicciones asumieron la tarea de definir su PJES, en función a la realidad particular de sus territorios. En este contexto, se esperaba que las escuelas secundarias diseñaran y desarrollaran su PMI.
 - Los diferentes actores institucionales a cargo de las diversas funciones, eran concebidos como quienes debían darle vida a la propuesta educativa de cada escuela, con la responsabilidad de adecuar sus PMI a las características, particularidades y potencialidades de cada escuela.