

# Definiciones teórico-políticas del currículum para la educación secundaria santafesina

 Natalia Díaz y María Mercedes Monserrat

## Resumen

El proyecto de investigación CAI+D PI 2011: “Procesos de construcción curricular en la educación secundaria santafesina a partir de la Ley Nacional de Educación”, bajo la dirección de la Mg. Victoria Baraldi, se propuso identificar rasgos y contornos (De Alba, 1990 y 2007) en los procesos de construcción curricular del ciclo básico de la educación secundaria santafesina a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN).

El presente artículo expone los primeros resultados dentro de una de las líneas de trabajo del mencionado proyecto. El objetivo fue conocer las definiciones teóricas, políticas y pedagógicas del proceso de estructuración curricular del ciclo básico (CB) de la escuela secundaria en Santa Fe, en el período 2008-2014, enfocando en las perspectivas de un sector poco abordado por las investigaciones educativas y que sin embargo es central en la definición de políticas y estrategias para el desarrollo de dichos procesos: la “burocracia educativa” (Braslavsky y Tiramonti, 1990). Dentro de ésta, distinguimos dos niveles: 1) el nivel central (el funcionariado concentrado en el Ministerio de Educación) y 2) el nivel intermedio (compuesto por los supervisores). Además, se relevaron voces de otros actores que fueron configurando la propuesta curricular vigente: representantes del gremio docente Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) y docentes que participaron en diferentes momentos del proceso de discusión del diseño de CB.

## Palabras claves

*Ciclo básico de la educación secundaria*  
*Políticas curriculares*

## Political theory definitions of curricula for secondary education in Santa Fe

### Abstract

The research project PI CAI + D 2011: “Processes of curriculum construction in the Santa Fe secondary education from the National Education Law”, under the direction of the Mg. Victoria Baraldi, it sets out to identify features and contours (De Alba, 1990 and 2007) in the process of curriculum development of the basic cycle of secondary education santafesina from the enactment of the National Education Act (LEN).

### Keywords

*Basic cycle of secondary education*  
*Curriculum policies*

This paper presents the first results within a line of work. The aim was to determine the theoretical, political and pedagogical definitions process curricular structuring of the basic cycle (CB) high school in Santa Fe, in 2008-2014, focusing on the prospects

of a sector recently approached by educational research and yet it is central to the definition of policies and strategies for the development of these processes: the “educational bureaucracy” (Braslavsky and Tiramonti, 1990). Within this, we distinguish two levels: 1) the central level (the civil concentrated in the Ministry of Education) and 2) the intermediate level (composed by supervisors). Also, voices of other actors who were shaping the current curriculum proposal were surveyed: representatives of the teachers’ union Association of Teachers of Santa Fe (AMSAFE) and teachers who participated at different times of the discussion process design CB.

El proyecto de investigación CAI+D PI 2011: “Procesos de construcción curricular en la educación secundaria santafesina a partir de la Ley Nacional de Educación”, bajo la dirección de la Mg. Victoria Baraldi, se propuso identificar rasgos y contornos (De Alba, 1990 y 2007) en los procesos de construcción curricular del ciclo básico de la educación secundaria santafesina a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN).

El presente artículo expone los primeros resultados dentro de una de las líneas de trabajo. El objetivo fue conocer las definiciones teóricas, políticas y pedagógicas del proceso de estructuración curricular del ciclo básico (CB) de la escuela secundaria en Santa Fe, en el período 2008-2014, enfocando en las perspectivas de un sector poco abordado por las investigaciones educativas y que sin embargo es central en la definición de políticas y estrategias para el desarrollo de dichos procesos: la “burocracia educativa” (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

Consideramos que este tipo de estudios podría aportar conocimientos para comprender las condiciones en que se producen las reformas curriculares. Al mismo tiempo, podría generar algunos análisis que ayuden a la toma de decisiones de políticas a nivel provincial, regional y local. Sobre las articulaciones entre los estratos de la burocracia educativa del nivel secundario en Santa Fe no hemos encontrado estudios y tampoco sobre la manera en que se suceden los acuerdos, las negociaciones, quiénes intervienen, en qué momento, ni cómo estos actores se relacionan con otros en el marco de una reforma curricular.

## Definiciones teórico-metodológicas

Las principales referencias teóricas a partir de las cuales se produjo este estudio se vinculan con la perspectiva amplia sobre currículum de Alicia de Alba (1990, 2007), el tratamiento analítico sobre niveles de especificación curricular de Terigi (1999) y algunas definiciones operativas de Rosenmund (2008); para pensar el concepto de “reforma educativa” optamos por Popkewitz (1994) y Viñao (2002), los cuales ofrecen una concepción histórica y crítica para abordarlas y comprenderlas.

Se consideró como corpus de análisis normativas nacionales y provinciales, diseños curriculares provinciales, discursos públicos de diferentes actores divulgados en la prensa gráfica, páginas web oficiales y entrevistas a diferentes actores clave.

Sobre los instrumentos de recolección de datos y criterios de selección, se consideraron específicamente las publicaciones aparecidas en la página web oficial del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (MEN) y Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe (MEP), de la Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC-UNL) y del gremio docente Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFE), los documentos enviados a las escuelas para su difusión y las declaraciones públicas en diarios de circulación masiva de la provincia.

Las entrevistas semiestructuradas a actores clave se fueron realizando al mismo tiempo que los estudios de antecedentes y la construcción del marco teórico. Se consideró, en este caso, que las relaciones entre el elemento empírico y las decisiones metodológicas deben ser de permanente retroalimentación a fin de ir reconstituyendo los procesos de construcción curricular desde las perspectivas y posicionamientos políticos que se desplegaron en el devenir de su construcción. Por ello se fue avanzando estratégicamente en el contacto y diálogo con diferentes actores.

En el caso de los funcionarios del nivel central y otros actores identificados como clave, se realizó un muestreo de tipo intencional y a través de la técnica de “bola de nieve” considerando como criterio único la significatividad dada por su participación en los procesos de construcción curricular. Fueron realizadas 12 entrevistas con la ex Ministra de Educación MEP (2011-2012), la ex Directora Provincial de Desarrollo Curricular MEP (2012-2014), la ex Directora Provincial de Educación Secundaria MEP (2012-2015), tres supervisores de la Región IV,<sup>1</sup> 5 representantes del nivel medio de AMSAFE y la Coordinadora Pedagógica de la Región IV (2015).

Tres fueron las dimensiones de análisis abordadas: 1) el proceso de debate y sanción de los documentos curriculares provinciales; 2) la incidencia de diferentes grupos y sectores en la definición del CB y; 3) las definiciones teórico-políticas de la reforma del CB de la educación secundaria.

Para reconstruir estas dimensiones se analizaron aspectos que se nombran y describen brevemente a continuación:<sup>2</sup>

#### *a. Organización y funcionamiento del nivel secundario*

Definición de la estructura del sistema 7/5 para la distribución de años de duración de la educación primaria y la Educación Secundaria Orientada (ESO).

Creación de escuelas secundarias y reorganización de las escuelas secundarias rurales.

Cambio en las condiciones laborales docentes: aquí se incluye la reubicación de los docentes de las plantas funcionales de cada escuela en la nueva organización curricular, la sustanciación de concursos docentes para titularizar horas cátedra y la apertura de inscripciones para suplencias y traslados a fin de cubrir vacantes, la reducción de cargos docentes a horas cátedra en las cuatro escuelas secundarias con esa característica.

Institucionalización de reuniones paritarias con los gremios docentes, incluyendo en las agendas de discusión los temas derivados de la reforma de la educación secundaria.

Creación de nuevas figuras entre los actores educativos: “Referentes Territoriales de Planes de Mejora Institucional (PMI)”, “Referentes Institucionales”, “Tutores Académicos”, “Equipos Socioeducativos”, entre otros.

#### *b. Régimen académico y el diseño curricular del CB:*

La participación del MEP en las reuniones del Consejo Federal de Educación (CFE), el compromiso de sostener la propuesta educativa nacional en la provincia y la puesta en marcha de Programas de formación docente.

El Decreto Provincial N° 181 del año 2009 que regula el régimen de evaluación, calificación, acreditación y promoción de los alumnos que cursan la educación secundaria

1. El Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe divide territorialmente las acciones a través de nueve delegaciones regionales. La Región IV de Educación pertenece al departamento La Capital, el cual comprende la ciudad de Santa Fe y otras aldeñas.

2. Estos aspectos se desarrollan en el capítulo 2. Díaz, Natalia y Monserrat, Ma. Mercedes (2016) “Informe: Definiciones teórico-políticas que conforman los aspectos estructurales formales del currículum para la educación secundaria”. Mimeo, FHUC-UNL, Santa Fe.

obligatoria, así como también el ingreso, asistencias, justificaciones, regularidad y convivencia. Y la implementación de los PMI para las escuelas secundarias, propuestos por el MEN.

La constitución de equipos de escritura para la elaboración del diseño curricular del CB, cuya tarea implicó la revisión de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), la consideración de dificultades emergentes en la práctica escolar de tutorías académicas con la finalidad de construir una propuesta curricular que se denominó “Pre-Diseño...” en diciembre de 2010 y luego sus modificaciones en 2011, 2012 y 2014 (este último incluye también lo referente al Ciclo Orientado, CO).

El impulso desde el MEP a algunos espacios de participación para docentes y directivos de las ESO y para otros actores educativos (Institutos Superiores de Profesorado y las Universidades Nacionales del Litoral y de Rosario), llamados “proceso de consulta”, presenciales y virtuales.

## Debates curriculares, protagonistas y definiciones teórico-políticas para el CB de la ESO en Santa Fe

### *El momento de la transición*

De acuerdo con las teorías curriculares que hemos considerado en nuestro marco teórico, los procesos de construcción curricular devienen en el marco de luchas y negociaciones por los significados, principios y estructuras que distintos grupos y sectores pretenden imponer. En el caso de la reforma curricular de la ESO en Santa Fe, para comprender el proceso de estructuración formal que dio lugar a los documentos curriculares que circularon entre 2010 y 2014, debemos considerar al menos la intervención del MEN, el CFE, el MEP (y dentro de éste las líneas de funcionarios definidas como centrales e intermedias), los gremios docentes, los docentes autoconvocados, los grupos académicos, los nuevos actores institucionales creados a partir de las líneas de formación, directivos y docentes de las escuelas secundarias.

Por las características políticas de nuestro país, las provincias son autónomas y elaboran sus propias políticas educativas, pero lo hacen en el marco de lineamientos federales construidos por representantes de todas las jurisdicciones en un organismo creado para tal fin: el CFE. Este organismo elaboró entre 2009 y 2011 documentos que funcionan como lineamientos generales y acuerdos sobre los cambios que sufriría la escuela secundaria a partir de la LEN.

El proceso de reforma del ciclo básico de la ESO santafesina comenzó en el año 2007, cuando estaba cambiando el gobierno provincial, y se profundizó con la llegada de la gestión del Frente Progresista Cívico y Social. Sancionada la LEN, las provincias se vieron obligadas a modificar sus sistemas educativos ampliando la obligatoriedad hasta la finalización de la educación secundaria.

En el marco de los acuerdos plasmados en las Resoluciones del CFE (79, 83 y 94) se fueron desatando las decisiones principales sobre el currículum de la educación secundaria. El año 2008 fue considerado desde el gobierno provincial como “año de transición” (MEP. Resolución N° 46/08). En ese año se crean 186 escuelas secundarias<sup>3</sup> y se comienza a reorganizar la situación de las escuelas rurales, institucionalizándose reuniones paritarias con los gremios docentes. Al mismo tiempo, las autoridades sostuvieron en las entrevistas realizadas que visitaron escuelas y conversaron con docentes sobre la realidad escolar en la vasta diversidad regional de la provincia.

3. Según el documento “Pre-Diseño Curricular del Ciclo Básico de la Educación Secundaria” (2010) durante “el año 2008 se crearon 186 escuelas de gestión oficial y 48 privadas a partir de los 8° y 9° años de la EGB 3”. Esta acción estuvo regulada por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2658 del 31 de octubre de 2008. La creación de escuelas no necesariamente se corresponde con la construcción de un edificio, la mayoría comenzó a funcionar en edificios de escuelas primarias.

Con la nueva estructura del nivel definida (5 años de ESO) y la creación de escuelas secundarias sobre la base de los 8° y 9° años de la Educación General Básica (EGB), comienzan a institucionalizarse nuevos establecimientos (muchos en los mismos edificios de las escuelas primarias) y a emitirse las certificaciones de culminación del nivel secundario (Resolución CFE N° 18/07) con las nuevas denominaciones. Se comenzó a recorrer un período en el cual convivían las “nuevas escuelas secundarias” (y la emisión de títulos de “Bachiller”) con los “viejos diseños curriculares” (contenidos curriculares de EGB 3 y Polimodal y los NAP). En cuanto a las escuelas rurales, muchos de los “núcleos” que se sostenían con profesores itinerantes se cerraron y se fusionaron con escuelas secundarias existentes. Entre los años 2009 y 2011 los docentes continuaban en los mismos espacios curriculares y enseñando los mismos contenidos que los definidos durante la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE).

El primer paso que dio el gobierno provincial en el año 2008 fue la sanción y notificación a las escuelas del Decreto N° 181, el cual organiza el ingreso, las asistencias, justificaciones, regularidad y convivencia escolar, al tiempo que regula el régimen de evaluación, calificación, acreditación y promoción de los alumnos que cursan la educación secundaria obligatoria. Esto permitió a los directivos de las escuelas tener una herramienta normativa para tomar decisiones institucionales y sostener a los estudiantes dentro de las escuelas. Además se produjo el lanzamiento de los Programas de Formación Docente. A partir de este momento se convocó a una cantidad de docentes por escuela y a los equipos directivos para concretar la capacitación en diversas temáticas, tales como educación sexual integral, educación vial y laboratorios pedagógicos, entre otros.

El segundo paso fue la implementación de las tutorías académicas en el marco de los PMI. Al poner en marcha estos planes se creó un sistema de “acompañamiento” de los procesos de aprendizaje de los estudiantes y se instauró la figura de los “referentes institucionales” y los “referentes territoriales de los PMI”; así como para el seguimiento de las tutorías se creó la figura de los “coordinadores académicos”. Estos nuevos actores, que configuran un nivel “intermedio” entre el MEP y las escuelas, son docentes que se postulan para ocupar estos espacios y tienen la tarea de relevar información sobre el desarrollo de las acciones y comunicarlas al MEP. Además, se reúnen entre sí para el intercambio de experiencias. Los funcionarios del MEP aseguran que fue sobre la base de los datos recogidos por los tutores y del diagnóstico que éstos realizaron de los aprendizajes que se elaboró la primera propuesta curricular.

En este período se convoca, sin criterios claros ni formales, a algunos docentes para comenzar con la escritura de un documento curricular. Podríamos afirmar que este período de transición culmina con la presentación del “Pre-Diseño”.

### *Proceso de desarrollo de la política*

El proceso de estructuración formal del currículum para el ciclo básico de la ESO en Santa Fe comenzó en 2007 y culminó en 2014, con la aprobación definitiva a nivel provincial del documento curricular “Orientaciones”.<sup>4</sup> Este proceso de construcción curricular tuvo, como generalmente ocurre, diferentes instancias de cambio: administrativas, políticas y prácticas (Rosenmund, 2008) que conforman el núcleo duro de la propuesta. A continuación exponemos algunos criterios de legitimidad que se esbozan desde los grupos y sectores que pretenden sostener el cambio y algunos posicionamientos antagónicos o de resistencia de otros grupos y sectores.

A nivel administrativo, los principales cambios tuvieron que ver con la reorganización interna del MEP. La creación de la Dirección de Desarrollo Curricular y de la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica puede considerarse una estrategia que le

4. Tal como desarrollamos en extenso: Díaz, N. y Monserrat, M. (2016).

permitió a la ministra de Educación la organización y control de todos los aspectos políticos, administrativos y financieros de la reforma. De esta manera fueron muy pocas personas, incluyendo a la Directora Provincial de Educación Secundaria, quienes decidieron los principales aspectos del cambio curricular. En este sentido, es notable que el MEP no haya tenido una política clara para estimular la participación en lo específicamente curricular del sector intermedio más antiguo: los supervisores.

Los cambios estructurales más sobresalientes que le permitieron a la provincia ir adecuándose a los lineamientos de la LEN y del CFE fueron:

- » La elección de la estructura (7 años para primaria y 5 años para ESO);
- » la definición de tres modalidades (Orientada, Técnica-profesional y Artística);
- » la estructura de 2 años de CB y 3 años de CO;
- » la adecuación a las 10 orientaciones aunque con preponderancia de tres de ellas (Economía y Administración, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales);
- » la creación de “nuevas” escuelas y la reorganización de escuelas rurales en Núcleos; la reubicación de docentes acompañada de la creación de la Función Institucional Docente; la definición de competencias para los nuevos espacios y la creación de horas cátedra;
- » la creación de un nuevo régimen académico de evaluación, acreditación y convivencia para las escuelas secundarias;
- » la definición de los PMI como tutorías académicas y la creación de nuevos actores institucionales.

Las definiciones de nivel político que pudimos observar tuvieron que ver con la adecuación a los lineamientos del CFE y a las sugerencias del Equipo de Áreas Curriculares del MEN; el financiamiento de parte de la reforma con fondos de planes y programas nacionales; la decisión de iniciar la reforma como “cambio cultural” desde la formación docente poniendo en marcha programas de amplio alcance. De la misma manera, se procuró la incorporación del gremio en una alianza estratégica para asegurar la cooperación de los docentes durante el proceso. A partir de la institucionalización de reuniones paritarias se negoció una política de titularizaciones por concurso. Por otra parte, la creación de nuevos actores institucionales como estrato intermedio (tales como los referentes territoriales e institucionales) no sólo fue una definición estructural sino también política, que permitió –de alguna manera– ubicar a los supervisores en una función meramente administrativa y contar con un aliado en las instituciones.

Se decidió pensar la reforma a partir de dividir el proceso en dos momentos: primero el CB y luego el CO, con características muy diferenciadas en cuanto a las estrategias implementadas, estas decisiones parecen dar cuenta de cierto aprendizaje sobre el desarrollo de la reforma. El proceso de definición del CB se produjo, en un primer momento, a partir de la elección de los miembros de la comisión de escritura (sin procesos ni criterios formales y explícitos de selección), la opción de resguardar sus nombres y de presentar documentos de “creación colectiva”. En un segundo momento, la apertura a la participación de docentes de nivel secundario, grupos académicos y docentes de nivel superior luego del fuerte rechazo a la primera propuesta.

Asimismo, los funcionarios del MEP sostuvieron ciertos argumentos frente a las demandas y críticas de los docentes, acusándolos de “ignorar los marcos federales” y “resistir a la innovación”, lo que fue configurando un discurso que se extendió incluso al interior del gremio.

#### *Los actores clave y sus relaciones*

En los años 2008 y 2009, la participación de los representantes de Santa Fe en la elaboración de los lineamientos para la escuela secundaria en el CFE no fue intensa, esta

afirmación se puede sostener en que, en algunos de ellos, la provincia de Santa Fe figura como ausente.<sup>5</sup> Los argumentos de los funcionarios entrevistados son que la provincia no tenía un interés específico por participar y una vez que definieron la política provincial para el nivel (principalmente luego del Decreto N° 181 y la escritura del diseño del CB) su participación fue creciendo.

Por otra parte, las relaciones con el MEN fueron permanentes pero distantes. Desde el MEP afirman haber enviado los borradores de los documentos curriculares y haber recibido devoluciones que supieron tener en cuenta en las siguientes escrituras. Sostienen que hubo un alto grado de autonomía y respeto por las definiciones concertadas. Cabe destacar que las líneas políticas de los gobiernos nacional y provincial corresponden a posiciones políticas en pugna, esto explica en parte la necesidad de diferenciarse.

Las relaciones con los grupos académicos se viabilizaron a través de la creación de una Comisión *Ad Hoc*, en 2011, que tuvo como objetivo la realización de una lectura crítica del documento “Orientaciones... Versión febrero 2011” y la elaboración de sugerencias. Se convocó a las dos universidades nacionales con sede en la provincia: Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Universidad Nacional del Litoral (UNL). Con la UNL se firmó un convenio de trabajo amplio que incluyó entre otras cosas un Informe (crítico sobre el documento analizado) y la participación de docentes de la UNL en comisiones de trabajo disciplinares junto con docentes de Institutos Superiores Provinciales (ISP).

La UNR, en cambio, definió no participar de esta convocatoria por considerar que las condiciones para una participación plena y seria no estaban dadas. Muchos docentes de esa universidad apoyaron un movimiento de rechazo a la reforma que incluyó también a docentes de escuelas secundarias e ISP. Los enfrentamientos más fuertes fueron con profesores provenientes de Historia, y en menor medida Geografía, Economía, Filosofía e idiomas. La cuestión en pugna fue la carga horaria de estas disciplinas en la nueva grilla del CB, la cantidad y calidad de los contenidos y las perspectivas epistemológicas.

El gremio docente AMSAFE tuvo un rol negociador y poco confrontativo. Una vez que se logró la Ley de Paritarias en 2008, canalizaron por esa vía todas las negociaciones que les permitieron luchar por la estabilidad laboral de los docentes y las condiciones de trabajo. Tanto las funcionarias del MEP como los delegados provinciales del gremio coinciden en que hubo un diálogo permanente entre ellos y que los logros alcanzados se debieron principalmente a ello.

Los docentes que se llamaron a sí mismos “autoconvocados” surgieron como agrupamiento en oposición a la propuesta de reforma y en confrontación con el gremio docente que no representaba sus intereses. Consideraron que el discurso gremial estaba cooptado por el discurso oficial y que el gremio no canalizaba sus preocupaciones y necesidades hacia una resolución. Tuvieron una participación intensa en los medios de comunicación, las redes sociales, algunas instituciones educativas y en las calles de las ciudades de Santa Fe y Rosario. Finalmente, no pudieron consolidarse como oposición y algunos de sus representantes decidieron sumarse a las filas del gremio para continuar desde allí sus luchas.

Tradicional e históricamente los supervisores fueron el canal a través del cual los gobiernos llevaron hacia las escuelas sus políticas educativas y aseguraron la coherencia entre los intereses y principios políticos y las prácticas en las escuelas. Pese a que en términos generales hay un cambio de paradigma sobre la función supervisiva y que las normativas vigentes en la provincia definen entre las tareas del supervisor su intervención en procesos de desarrollo curricular, en este caso, los supervisores no tuvieron una función

5. De las tres resoluciones que consideramos centrales para la conformación de lineamientos curriculares para el nivel, Santa Fe estuvo ausente en la definición de una: la Resolución CFE N° 93/09.

específica. Se derogó la única normativa que especificaba sus funciones y no se generó ninguna otra, se apeló a su tradición de trabajo y, como ya se señaló anteriormente, se limitó su participación a los aspectos administrativos vinculados con la reubicación de docentes y el sostenimiento de algunas de las líneas políticas.

### *Rasgos y contornos de la reforma del CB*

Retomando a De Alba (2007) podemos decir que los cambios curriculares se pueden analizar a partir de identificar ciertos rasgos (o elementos flotantes) que se presentan como un significante o una diferencia que no se articula discursivamente con lo institucionalizado, es decir son las características que adopta la reforma y la diferencia de lo que estaba instituido. Esos rasgos pueden desprenderse de otras estructuras significativas (la que está en crisis o una estructura anterior que se reactiva) o ser un elemento emergente o inédito. Algunos rasgos pueden ser disruptivos y tender a contribuir a la dislocación de un orden mostrando indicios de nuevos contornos sociales.

En el caso de la reforma del CB, lo que pudimos identificar son rasgos de experiencias educativas pasadas que se conjugaron con una perspectiva propia de pensar la educación. Al tiempo que no identificamos rasgos disruptivos y, por lo tanto, sostenemos que no se construyeron contornos que permitan pensar en una nueva escuela secundaria. A continuación profundizamos el análisis.

### *Rasgos del currículum prescripto*

Al analizar los distintos documentos curriculares que se pusieron en juego en el proceso de construcción curricular del CB de la ESO en Santa Fe, encontramos: la LEN, los marcos federales elaborados por el CFE, los diferentes documentos curriculares que fueron presentados como “borradores” y, finalmente, los documentos elaborados por la Comisión *Ad Hoc* y por la UNL.

En este trabajo interesó identificar como rasgos dos cuestiones: los principales cambios producidos y las concepciones de currículum, sujeto y conocimiento que quedaron finalmente prescriptas en el documento aprobado.

Si consideramos la propuesta curricular anterior y la que queda definida con el diseño aprobado por la Resolución Provincial N° 2630/14, podemos destacar como cambios:

*El plan de estudios único-unificado:* Una de las principales dificultades que presentaba el anterior plan de estudios de EGB 3 y Polimodal, a criterio de los entrevistados, era la multiplicidad de posibilidades y recorridos que se brindaban. La estructura que se presenta en el diseño del CB aprobado es unificada y común para las tres modalidades (ESO, Técnico-Profesional y Artística). Consta de 9 espacios curriculares comunes, 2 espacios articulados a elección de cada institución educativa y un espacio no promocional llamado Ruedas de Convivencia. Esta unificación del plan fue planteada como uno de los logros centrales de la reforma y se sostiene con argumentos tales como la posibilidad de movilidad de los estudiantes y la simplificación de las plantas docentes en las escuelas, entre otros. Incluso la ex Ministra de Educación sugirió que luego de la implementación de este cambio cabría la posibilidad de la configuración de cargos docentes.

*La división de las áreas en disciplinas:* El plan de estudios del EGB 3 presentaba tres áreas que en este nuevo diseño se transforman en 6 espacios curriculares disciplinares. Ciencias Naturales se presenta ahora como Biología y Físico-Química; Ciencias Sociales como Historia y Geografía y Educación Artística como Educación Artística: Música y Educación Artística: Artes Visuales; con una reducción de las cargas horarias.

Este también fue considerado un gran cambio y, según afirman las funcionarias del MEP, responde a un pedido de los docentes de “volver a las disciplinas”. El diseño no expresa claramente los argumentos que sostienen esta decisión y tampoco se encuentra relación con los lineamientos nacionales que expresan la posibilidad de incorporar a la formación secundaria variados espacios curriculares y trayectos de enseñanza más allá de los disciplinares.

*Los espacios articulados:* Los espacios articulados se presentan como la novedad más fuerte de esta propuesta. Son cuatro espacios: Seminario de Ciencias Sociales, Laboratorio de Ciencias Naturales, Taller de Economía y Administración y Lengua Extrajera Adicional. Las instituciones educativas debían optar por dos de ellos que se incluirían en el trayecto de espacios curriculares obligatorios y promocionales para los estudiantes. Estos espacios tienen la particularidad de tener un sentido pluri o interdisciplinar, además promueven la posibilidad de otras formas de enseñanza y otros tratamientos de los contenidos. En el diseño aparecen sobre cada uno de ellos fundamentos, contenidos y consideraciones metodológicas pero no una fundamentación más general que explique su sentido y particularidades en la formación general que brinda el CB.

*Las Ruedas de Convivencia:* Otra de las novedades que presenta el diseño aprobado es la presencia de las Ruedas de Convivencia como espacio obligatorio pero no promocional en los dos años del CB. Se señalan brevemente: propósitos, formatos, consideraciones metodológicas y algunos roles de tutores, docentes y alumnos. La base del funcionamiento de este espacio está dado por la formación de los tutores, que aparecen como “nuevos” actores institucionales. Su principal sentido pasa por la construcción de un espacio donde el estudiante tenga la posibilidad de tratar las problemáticas de convivencia escolar. Para los docentes entrevistados no fue un espacio nuevo ya que lo asocian con la figura de Tutor que existía desde la LFE. Los aspectos que despertaron resistencias sobre este espacio fueron la cuestión de las deficientes condiciones laborales y la superposición de tareas con preceptores y directores de curso.

*El proceso de construcción curricular como proceso “colaborativo”:* Desde los primeros borradores del diseño y en gran parte de las declaraciones públicas de los funcionarios del MEP se destaca que el proceso de construcción curricular fue “colaborativo” y contó con una amplia participación de docentes y directivos. En este sentido se busca marcar una diferencia con el proceso anterior, que fue por esta razón muy resistido. Sin embargo, el primer diseño curricular elaborado se intenta implementar en el año 2011 sin realizar consultas a los docentes, sosteniendo que el proceso era colaborativo por haber incluido las voces de los Tutores Académicos de los PMI. Cuando llega el documento a las escuelas, a finales del año 2010, la oposición de los docentes en general obliga al MEP a desplegar estrategias de participación: durante 2011 y 2012 se conforman equipos de escritura integrados por docentes, se consulta a universidades e ISP, también a docentes en jornadas institucionales y a través de foros virtuales. Las formas en que se desplegaron estas instancias de participación despertaron muchas críticas.

*La mejora de las condiciones laborales y el diálogo con el gremio docente:* Una de las estrategias que el MEP destaca como política de gobierno y como uno de sus grandes logros de gestión es la mejora de las condiciones laborales docentes y la apertura permanente del diálogo con los gremios a través del establecimiento de la Ley de Paritarias. En el caso estudiado, muchas de las acciones implementadas tuvieron que ver con dar respuesta a solicitudes gremiales históricas: titularizaciones, formación docente en servicio y creación de horas cátedra, entre otros. Por su parte, AMSAFE provincial destaca al MEP como un interlocutor “válido” durante las negociaciones por la reforma curricular y afirma haber alcanzado resultados positivos al respecto. Por el contrario, AMSAFE Rosario considera que el MEP supo “conquistar políticamente” al gremio,

que no mostró el nivel de confrontación necesaria frente a problemáticas que siguen sin resolver como las condiciones laborales de los referentes y coordinadores, las reivindicaciones de docentes del ex Proyecto 13, la relación con la educación privada, etcétera.

En cuanto a las concepciones de sujeto, conocimiento y currículum que quedan prescriptas es necesario destacar que a lo largo del proceso de escritura y consulta, los diferentes documentos preliminares fueron presentando una variedad de posicionamientos, desde la ausencia de concepciones explícitas sobre estos tópicos hasta la expresión concreta y deliberada de una postura, pasando por cambios notables de una perspectiva a otra.

En los documentos curriculares provinciales no hay un desarrollo específico sobre la concepción de sujeto que fundamente la propuesta o el tipo de sujeto que se piensa como objeto-objetivo de la formación que se propone. En el primer documento “Pre-Diseño” hay una breve referencia a tres premisas fundamentales en las que se sostienen las políticas educativas: participación, diálogo y legalidad; y en su desarrollo se definen algunas concepciones: *“un sujeto que se informa, actúa y transforma la realidad, que significa la acción con palabras y pone en diálogo con otros, el diálogo como sostén de la trama social y la legalidad como construcción social del bien común”*. También se refieren a los “jóvenes” como *“inmersos en múltiples espacios y tiempos a la vez”, que “traen en su historia disímiles realidades que generalmente han pasado sin mucha reflexión”, que “son hijos de una democracia frágil” y tienen que “entender que son ciudadanos”*.

En la última versión del diseño, la fundamentación cambia notablemente y se sostiene en otros principios: *“laicidad, democracia, obligatoriedad, participación, integralidad, interculturalidad y gratuidad como condiciones indispensables para garantizar igualdad en los logros de sus estudiantes”*. Aparece un nuevo párrafo que define a los “estudiantes”. Si bien se identifican con los postulados de las normativas nacionales, que aparecen expresamente citados, el énfasis está puesto en señalar que el estudiante es un sujeto nuevo, diferente del adulto, carente (de reflexión, de ciudadanía). Al mismo tiempo que se concibe que en la escuela hay un *“ideal de estudiante que no guarda relación con la realidad actual”*.

Respecto de las concepciones de conocimiento, podemos observar en el “Pre-Diseño” una intención de dividir las áreas en disciplinas. En los fundamentos se explicita que el currículum está centrado en las disciplinas pero que, a la vez, contempla contenidos de valor experiencial para la vida contemporánea y la inserción comunitaria. Se significa el conocimiento como *“un movimiento de transformación recíproca entre sujetos y objetos del mundo en un escenario cultural preciso, y a la vez cambiante, con alternativas, con historicidad...”*. Otra propuesta que aparece en este documento y que queda finalmente plasmada en la versión aprobada es la de *espacios curriculares articulados*. Aquí se definen y caracterizan estos espacios y se sugiere un tipo de organización por ejes temáticos o situaciones problemáticas, uno para cada uno de los trimestres del ciclo lectivo. No se fundamenta desde criterios epistemológicos su valor, singularidad u originalidad. Se puede interpretar que es más una propuesta metodológica alternativa y no una nueva forma de concebir el conocimiento.

En la versión final del Diseño Curricular, dos de los principios postulados pueden vincularse con concepciones de conocimiento: integralidad e interculturalidad. Se señala que la educación es una herramienta para *“asegurar la horizontalidad y democratización del conocimiento y de los bienes simbólicos y materiales...”*. No se observan vínculos claros con las concepciones de conocimiento que se plantean en la LEN y los lineamientos del CFE donde priman las ideas de conocimiento como “bien público” y “derecho social”, la “formación integral del educando”, la “valorización de múltiples concepciones de saber” y la “conciencia de la dimensión política de los contenidos”.

Respecto de la noción de currículum, el diseño aprobado afirma ser el resultado de un proceso de “*construcción colaborativa*” y destaca tres dimensiones: “*como instrumento de la política educativa, como proyecto colectivo para la educación santafesina y como herramienta conceptual de acompañamiento al trabajo diario de los docentes*”. Se lo comprende como un instrumento de política educativa, se destaca su carácter de documento orientador y se afirma que presenta una propuesta basada en postulados éticos, definiciones de cultura, educación, escuela y aprendizaje, además de ciertas premisas básicas que se explicitan. Así también se nombran los principios que se sustentan. Si bien son nociones que se corresponden con concepciones teóricas reconocidas y vigentes en el campo del currículum, las voces de los actores entrevistados muestran que en la práctica no se desplegaron acciones coherentes con estos postulados, como por ejemplo generar procesos de participación acotados, desoír algunas voces críticas, presentar documentos preliminares con fundamentaciones escuetas e incoherentes con la propuesta de contenidos, entre otros.

## Conclusiones: permanencias y tensiones en la reforma del CB

Más allá de los movimientos que se produjeron entre los años 2008 y 2014, los cimientos que configuran las características estructurales y pedagógicas de la escuela secundaria resultaron inamovibles. En las reformas curriculares puede haber una tendencia a centrarse en la herencia cultural y a ratificar la estructuralidad existente, esta dinámica se produjo en la reforma analizada, en particular durante las negociaciones entre el MEP y los gremios docentes, las diferentes interpretaciones y los posicionamientos de cada sector sobre el cuidado de las condiciones laborales docentes sostuvo la estabilidad de elementos que tendieron a la conservación del pasado, eludiendo nuevas propuestas sostenidas por las disposiciones nacionales, por ejemplo recorridos curriculares atendiendo a una diversidad de tiempos y espacios (trayectorias educativas diversas), contenidos curriculares comunes (asignaturas integradoras de saberes), la incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

Si bien la estrategia política de lograr consensos resultó medianamente exitosa a través del mantenimiento de las paritarias, la concreción de procesos de titularizaciones y el sostenimiento de fuertes garantías a la estabilidad laboral docente, en cuanto a los procesos curriculares y las prácticas pedagógicas los cambios mantienen las características tradicionales de la educación secundaria: concepción del tiempo fragmentado y del trabajo docente individual y especializado (organización de los espacios curriculares en asignaturas por hora cátedra de 40 minutos); primacía de las humanidades y las ciencias (mantenimiento de las mayores cargas horarias en matemática, lengua y ciencias; 39% de las escuelas provinciales con modalidad Economía y Administración); perspectiva monocrónica de aprendizaje (trayectorias escolares graduadas, simultáneas, presenciales, uniformes).

Para finalizar, y como se intentó mostrar a lo largo de este trabajo, se considera importante destacar que durante todo el proceso de reforma del CB se sucedieron una serie de tensiones que movilizaron e incluso giraron las discusiones y acciones promoviendo luchas entre actores y generando posicionamientos. Las principales tensiones que pudimos reconocer son:

*a. Las características de nuevos espacios curriculares:* La presentación del primer borrador en 2010 trajo aparejada una serie de discusiones y disconformidades que hicieron postergar la implementación del CB. Llegó a las escuelas una propuesta renovada de espacios curriculares entre las que se destacó el denominado Colaboratorio, con 6 horas cátedra tanto para el primer como para el segundo año del CB. Era un espacio

que trataba de recuperar las experiencias desarrolladas en el marco del Programa de Formación “Laboratorios Pedagógicos”. En la letra del documento curricular se expresaban brevemente sus características: “*se intentaba articular lo disciplinar, las experiencias de los jóvenes con las tecnologías y la metodología de proyectos*”. Sin embargo, no se contemplaron las dificultades vinculadas a las incumbencias de títulos y las reubicaciones necesarias de los docentes que habían participado del Programa de Formación. El reclamo de algunos sectores docentes fue la escasa participación en los procesos de definición de la grilla. Se pretendía, desde el MEP, tener una jornada de discusión en diciembre de 2010 y comenzar las clases con el nuevo diseño en marzo de 2011. Luego de momentos de mucha tensión entre el MEP, los representantes gremiales de AMSAFE provincial y los docentes autoconvocados, los funcionarios provinciales decidieron suspender la implementación del CB para el año 2012 y prometieron abrir canales de participación para los docentes. Sobre los espacios articulados, la discusión del diseño fue en términos de consenso aunque se produjeron muchas dificultades en la implementación.

*b. El anonimato de los autores de los documentos ministeriales:* Una de las características que adopta la escritura de los documentos curriculares del CB en Santa Fe es el anonimato. En la presentación del “Pre-Diseño” éste fue un aspecto que generó muchas críticas por parte de los docentes, no se explicitaron los autores ni el proceso de selección de los mismos y, en algunos casos, no se publicó la bibliografía de referencia para los espacios curriculares. En entrevista con la ex Ministra de Educación, ella afirmaba que fue una decisión institucional darle carácter colectivo a la escritura de documentos, considerando la participación de muchos actores en el proceso y que durante la LFE se habían explicitado los autores y eso no garantizó una mejora en los procesos educativos. Sin embargo, esta decisión ministerial generó falta de confianza en las definiciones teóricas, metodológicas y de la estructura curricular del diseño.

*c. Las discrepancias intra-gremiales:* Un aspecto que fue configurando algunos rasgos que tuvo esta reforma fueron las diferencias entre dos sectores bien diferenciados al interior del gremio AMSAFE. Se puede observar a lo largo de las entrevistas realizadas a los representantes provinciales y de la delegación Rosario cómo ante cada temática que se iba planteando las posiciones de cada sector se mostraban contrapuestas. Con relación a los niveles administrativos, políticos y prácticos se fueron acrecentando las diferencias a medida que el proceso de diseño e implementación del CB avanzaba. Los representantes provinciales fueron los mismos durante los años transcurridos y los delegados de Rosario son docentes que conformaron la agrupación de “autoconvocados” y luego se sumaron a las filas del gremio para continuar la defensa de sus posiciones.

Ante las titularizaciones, los delegados rosarinos mostraron su disconformidad: por un lado, al producirse en el marco del diseño curricular del EGB 3 y no aguardar la puesta en marcha del nuevo diseño y, por otro, por la pérdida de cargos docentes que al ingresar al sistema de las titularizaciones se convirtieron en horas cátedra. Por su parte, los delegados provinciales sostuvieron una posición optimista sobre el logro que representarían las titularizaciones al tiempo que reconocieron las dificultades que se fueron sucediendo en el proceso paralelo de implementación del nuevo diseño y titularizaciones en asignaturas de un plan anterior.

Los delegados de AMSAFE Rosario hicieron mucho hincapié en que no se produjeron discusiones epistemológicas y pedagógicas por parte del gremio en la construcción del diseño y los delegados provinciales destacaron la participación en aspectos vinculados con las condiciones laborales y el respeto a los derechos adquiridos como trabajadores. Esto se relaciona con la estrategia desplegada por el MEP sobre la participación de los docentes, cuestión que fue diferenciada por ambos sectores. Para los representantes

de AMSAFE provincial la participación fue amplia a través de un diálogo fluido y para el sector rosarino hubo canales ficticios de opinión de los docentes y pocos espacios institucionales para el intercambio de ideas.

*d. Los desacuerdos intra-ministeriales:* Si bien los funcionarios involucrados en las definiciones del CB fueron pocos, al interior de las oficinas del MEP las relaciones que se jugaron fueron, en algunos momentos, difíciles de sostener. Principalmente el año 2012 fue un momento en que se sucedieron muchos cambios. Al mismo tiempo que se producía la implementación se estaba discutiendo la letra definitiva del diseño, llegaban a sus horas los docentes titulares, se producían reubicaciones y quedaban docentes en disponibilidad. Se puede suponer que un grupo reducido de funcionarios agiliza las definiciones y minimiza la posibilidad de conflictos, sin embargo al mismo tiempo no da lugar al aprendizaje de las nuevas generaciones sobre la toma de decisiones en materia de política educativa. Los cambios en el organigrama y los cargos que se cubren en determinado momento dan indicios del acrecentamiento de las dificultades y las posibilidades de diálogo entre funcionarios. Identificar como una tensión los desacuerdos intra-ministeriales y, específicamente, la organización y funcionamiento de las oficinas no es un tema sobre el cual nos propusimos indagar, sin embargo más estudios sobre el asunto quizás ayudarían a conocer y mejorar las capacidades institucionales de los organismos públicos de educación.

*e. Los posicionamientos que van adquiriendo los nuevos actores educativos en el nivel intermedio:* Nuevos actores aparecen en la escena educativa, de la mano de los PMI. Se ha identificado que varios actores cobraron relevancia en los procesos curriculares del CB, entre ellos los tutores académicos, los referentes institucionales, los referentes territoriales y los coordinadores pedagógicos. Todos ellos fueron nexos entre distintas políticas impulsadas por el MEP y las escuelas. Tuvieron funciones diversas, desde relevar estados de situación de los aprendizajes de los estudiantes hasta colaborar en la elaboración de los PMI. Varios de ellos, por ejemplo los referentes y los coordinadores, pueden ubicarse en lo que se denomina el nivel intermedio en educación.

Tradicionalmente, los que ocupan este lugar son los supervisores, este grupo de docentes posee visiones encontradas sobre sus roles y tareas tanto en relación al MEP como en relación con las instituciones educativas. En el caso estudiado, se considera un subaprovechamiento de estos actores en los procesos de definición curricular. Si bien son pocos los estudios que analizan las características, funciones y actividades que los supervisores desarrollan, es necesario legislar, valorar y establecer su figura como relevante para los desafíos pedagógicos, didácticos y curriculares que forman parte de las reformas educativas. Fortalecer los equipos de supervisión (y también los equipos directivos de las escuelas) para la participación activa en las innovaciones pedagógicas escolares podría incidir en la producción de alternativas.

Por otra parte, interesa destacar el protagonismo de los gremios docentes en el debate educativo. Consideramos que los gremios docentes podrían crear espacios propios para participar de las definiciones pedagógicas, epistemológicas y disciplinares en las reformas curriculares. La formación en el campo del currículum fortalecería las posibilidades de diálogo y toma de decisiones tanto al interior de las escuelas como en asuntos macropolíticos.

Finalmente, un aspecto necesario para incorporar a los procesos de reforma curricular es el momento de la evaluación, tanto del diseño como de la implementación, completamente ausente de los discursos analizados. Estos procesos permitirían producir información e ir creando capacidad de análisis tanto en organismos gubernamentales y gremiales como también en la academia para el seguimiento y cambio curricular.

## Referencias bibliográficas

- » Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990). *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » De Alba, A. (1990). *Currículum. Crisis y perspectivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » De Alba, Alicia (2007). Currículum complejo. Reconstruyendo la crisis: la complejidad de pensar y actuar en su contexto. En R. Angulo & B. Orozco (Coords.) *Alternativas metodológicas de intervención curricular en educación superior*. México: Plaza y Valdés.
- » Díaz, N. y Monserrat, M. M. (2016). Informe: Definiciones teórico-políticas que conforman los aspectos estructurales formales del currículum para la educación secundaria. Mimeo. Santa Fe: FHUC-UNL.
- » Popkewitz, T. (1994). Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. En *Revista de Educación* (305). Buenos Aires.
- » Rosenmund, M. (2008). El discurso actual acerca del cambio curricular: un análisis comparativo de los informes nacionales sobre educación. En A. Benavot (Coord.). *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa: cambios curriculares en la educación primaria y secundaria*. Buenos Aires: Granica.
- » Tedesco, J. C. (1992). Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina. En *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC..
- » Terigi, F. (1999). *Currículum. Itinerarios para aprehender un territorio*. Buenos Aires: Santillana.
- » Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Madrid: Morata.

### Normativas utilizadas

- » Consejo Federal de Educación. Resoluciones N° 18/07, 79/09, 84/09 y 93/09.
- » Ministerio de Educación (2009). Decreto 181. Santa Fe.
- » Ministerio de Educación (2010). “Pre-Diseño Curricular del Ciclo Básico de la Educación Secundaria”. Santa Fe.
- » Ministerio de Educación (2011). “Proceso de revisión del currículum - Educación secundaria”. Santa Fe.
- » Ministerio de Educación (2012). “Orientaciones curriculares para el ciclo básico de la educación secundaria. Versión febrero”. Santa Fe.
- » Ministerio de Educación (2014). Resolución Provincial N° 2630. “Educación Secundaria. Ciclo básico. Orientaciones curriculares”. Santa Fe.
- » Ministerio de Educación y Cultura (1981). Decreto 817. “Reglamento de escuelas de enseñanza media y técnica”. Santa Fe.
- » Ministerio de Educación y Cultura (1986). Decreto 456. “Reglamento de la Supervisión escolar (Educación primaria, pre-escolar y especial). Delimitación de regiones de la supervisión escolar.” Santa Fe.

- » Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). Ley de Educación Nacional N° 26206. Buenos Aires.

### **Natalia Díaz**

Docente e investigadora. Profesora en Ciencias de la Educación, egresada de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FCE-UNER). Posee estudios de posgrado. Actualmente se desempeña en la Facultad de Humanidades y Ciencias y en la Secretaría de Planeamiento de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina. E-mail: diazsolnaty@gmail.com.

### **Ma. Mercedes Monserrat**

Docente e investigadora. Profesora en Ciencias de la Educación, egresada de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FCE-UNER). Posee estudios de posgrado. Actualmente se desempeña en el Instituto Superior de Profesorado N° 6 «Leopoldo Chizzini Melo» de Coronda, provincia de Santa Fe, Argentina. E-mail: mercedesmonserrat@yahoo.com.ar.

