

LA POLÍTICA DE SUPRESIÓN DE HORAS LIBRES EN LAS ESCUELAS SECUNDARIAS DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

THE POLICY OF SUPPRESSION OF FREE TIME HOUR CLASSES IN SECONDARY SCHOOLS IN THE PROVINCE OF RÍO NEGRO

Daniela Cartelli

Ricardo Casanova*

El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “La política como diseño institucional, como política pública y como proceso socio-político: un modelo para armar en el nivel medio a través de instrumentos de política definidos como de inclusión educativa”, dirigido por la Prof. Mónica Rodríguez. Es un análisis de la puesta en marcha de la medida de política educativa tendiente a la “supresión de horas libres” en los establecimientos de nivel medio.

Nos interesa abordar esta medida, dispuesta por resolución N° 1185/13 del Consejo Provincial de Educación de Río Negro, en relación a un complejo de normativas que le dan sustento legal y político a fin de dilucidar los fundamentos que motivaron que la medida fuera impulsada, así como los antecedentes vinculados al tema en cuestión y poder conocer, de “propia mano”, cuál es la situación actual en las escuelas rionegrinas en relación a su aplicación. Del estudio realizado se desprenden los principios de obligatoriedad y autonomía así como el concepto de concertación como mecanismo decisorio de una “democracia limitada”, los cuales plantean reflexiones e interrogantes en relación a las categorías de contención - retención – permanencia.

Política pública – Instrumentos de política educativa – Obligatoriedad –
Retención escolar – Concertación

This paper is part of the research project “Politics as an institutional design, as a public policy, and as a socio-political process: a model to be set up at the middle

* Universidad Nacional del Comahue. CE: daniela_cartelli@hotmail.com; aladincasanova@yahoo.com.ar

level through policy instruments defined as a means of educational inclusión”, led by Prof. Mónica Rodríguez, is an analysis of the implementation of the educational policy measure aimed at "eliminating free hours" in middle-level establishments.

We are interested in considering this measure, decreed by resolution No. 1185/13 of the Provincial Council of Education of Rio Negro, relating to a complex of regulations that provide legal and political support in order to elucidate the grounds which motivated that the said measure were adopted, as well as the antecedents related to the subject in question, and to know, in "a direct way", what the current situation in the schools of Rio Negro is, with regard to its application.

From the study which had been carried out, the principles of the obligatory character and autonomy, as well as the concept of conciliation, as a decisive mechanism of a "limited democracy", emerge, which give rise to reflections and questions regarding the categories of containment - retention - permanence.

Public policy – Instruments of educational policy – Obligation –
School retention – Conciliation

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “La política como diseño institucional, como política pública y como proceso socio-político: un modelo para armar en el nivel medio a través de instrumentos de política definidos como de inclusión educativa”, dirigido por la Prof. Mónica Rodríguez. El propósito es analizar la medida político-educativa de “supresión de horas libres” en los establecimientos de nivel medio de Provincia. Nos interesa abordar esta medida, dispuesta por resolución Nº 1185/13 del Consejo Provincial de Educación de Río Negro, en relación a un complejo de normativas que le dan sustento legal y político a fin de dilucidar los fundamentos que motivaron que la medida fuera impulsada, así como los antecedentes vinculados al tema en cuestión y poder conocer, de “propia mano”, cuál es la situación actual en las escuelas rionegrinas en relación a su aplicación.

Tomaremos como metodología de análisis, la propuesta de tipo simbólico

(Barco, 2008) para indagar en los significados y valores que sustenta la mencionada normativa indagándola en relación a otras normas (Ley Nacional de Educación; Ley Orgánica de Educación Provincial; Resoluciones del Consejo Federal de Educación; resoluciones provinciales anteriores) que desde sus considerandos fundamentan prescripciones específicas para la escuela media.

El método intensivo, desde un abordaje interno y externo, permite ubicarnos en el contexto de producción del documento, haciendo hincapié en la *validez y la eficacia de la norma* (Barco, 2008) contrastándola con otras fuentes como: artículos periodísticos, entrevistas semi-estructuradas a docentes¹, alumnos y preceptores de los Centros de Educación Media N° 1 y N° 9 de General Roca y a referentes del gremio docente UnTER.

El trabajo consta de un estudio descriptivo del **contexto** político normativo² en el que se inserta la medida en cuestión; una **caracterización** de los alcances de la norma objeto de estudio para arribar, luego, a un **análisis** de los **principios** que se destacan de **obligatoriedad y autonomía** y de la **concertación** como mecanismo decisorio de una “democracia limitada”.

Finalmente, se presentan reflexiones e interrogantes relacionados con las categorías de contención – retención – permanencia.

La legislación como herramienta de análisis de las políticas educativas

En el plano educativo, durante el período 2003-2007, la legislación fue el instrumento principal para orientar la política educativa nacional. Se sancionaron las siguientes leyes:

- Ley (25.864, año 2003) de garantía del salario docente y 180 días de clases.
- Prórroga del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25.919, año 2004) por un plazo de 5 años o hasta la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo integral.
- Ley de Educación Técnico Profesional (26.058, año 2005).
- Ley de Financiamiento Educativo (26.075, año 2005).

¹ Se puntualizó en docentes que trabajen en más de una institución con el objetivo de realizar una muestra más amplia.

² El mismo es de medular importancia dada la recomendación de Bloch que señala “comprender el presente por el pasado y a la vez, el pasado por el presente, interpretando al presente como lugar de la producción del por-venir”. BARCO, S. (2008). El Derecho a la Educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina. Ficha de cátedra, Universidad Nacional del Comahue.

- Ley Nacional de Educación Sexual Integral (26.150, año 2006).
- Ley de Educación Nacional – LEN- (26.206, año 2006). Significó la derogación de la Ley Federal de Educación constituyéndose en un acto simbólico de cambio de rumbo con los '90 (Feldfeber y Gluz, 2011, p. 346).

Las prescripciones de estos instrumentos normativos se replican por medio de un organismo recreado por la LEN denominado Consejo Federal de Educación, el cual está presidido por el Ministro de Educación Nacional e integrado por sus pares de las provincias y tres representantes del Consejo de Universidades (Feldfeber y Gluz, 2011). En este ámbito “interjurisdiccional, de carácter permanente, de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional” (Ley de Educación Nacional artículo 116º), se toman resoluciones de cumplimiento obligatorio para las provincias.

Paralelamente en Río Negro en el año 2012 se sancionó una nueva Ley Orgánica de Educación, Ley Provincial 4819, que reemplazó a la Ley 2444. Es en el marco de esta nueva Ley que se sanciona la Resolución 1185 del año 2013, que se dio a conocer como el instrumento que suprimió las “horas libres” en los establecimientos de nivel medio de la Provincia. Como instrumento legal, que representa la política educativa del gobierno provincial, fue objeto de controversias, debates y reclamos en los colegios rionegrinos, sobre todo en el nivel medio.

Las horas libres: antecedentes y alcances de la medida

La resolución N° 1185/13 del Consejo Provincial de Educación, establece que a partir del 15 de mayo de 2013, los/las Docentes de los Centros de Educación Media y Técnica serán responsables de elaborar propuestas institucionales que contribuyan a asegurar una jornada escolar de tiempo continuo entre la primera y la sexta hora del turno. Fundada en el *derecho social a la educación* y en su cumplimiento a través del calendario escolar de 190 días de clases (o su equivalente en horas cátedras), su *objetivo explícito* es la cobertura de la totalidad de las horas libres; cumpliendo así con las normativas vigentes.

Como **antecedentes legales**, menciona dos resoluciones provinciales: la Resolución N° **5534/04** y Resolución **4166/03**. La primera en su segundo anexo, determina las “misiones y funciones” de distintos cargos del sistema; estableciendo

como tareas propias del rol docente y de preceptores para con los estudiantes el trabajo en colaboración y “hacerse cargo del curso en las horas libres”. La segunda establece que “el equipo directivo y/o personal docente (profesores y preceptores), según se determine institucionalmente, deberán planificar actividades destinadas a ese tiempo libre”³; asimismo determina que se elabore un registro estadístico de horas libres mensualmente para ser elevado a la Supervisión Escolar. Este último configura un instrumento para ejercer el control y la presión sobre las escuelas en general y la docencia en particular. De esta manera, en forma implícita, se ejerce el control del “estado evaluador que busca conducir a distancia los sistemas educativos” (Feldfeber, 2006) sumando a la presión que puede ejercer dicho mecanismo sobre la docencia al saber que están siendo controlados.

Respecto al **principio de obligatoriedad**, en la Resolución se hace mención explícita a la Ley Provincial Nº 4819 que determina “garantizar la obligatoriedad de la educación desde la Sala de 4 años del Nivel Inicial hasta la finalización de la Educación Secundaria” y en sus considerandos establece que “el ciclo lectivo en todos los niveles tiene una duración mínima de 190 días hábiles de clases y su equivalente a horas cátedra”; artículo que concuerda con lo establecido en el 2006 en la Ley de Educación Nacional. Al respecto, Más Rocha y Vior (2009) argumentan que dicho designio de días carece de fundamento científico-pedagógico y responde a una recomendación realizada por el Banco Mundial en 1995. Con sólo leer el índice de “Prioridades y estrategias para la educación”⁴ se desprenden núcleos de sentido del neoliberalismo y sus recomendaciones provenientes del ámbito económico, “válidas” para ser transportadas al ámbito educativo.

Así, son afines conceptos tales como: calidad, eficacia, planificación, que se presentan en nuestro país especialmente a partir de la Reforma de los '90 y que con algunos matices según las especificidades locales, han penetrado en el universo educativo latinoamericano⁵. Según el documento del Banco Mundial, los países

³ Aquí se deja entrever la noción de trabajo colaborativo que se instaura en las escuelas de la mano de las nuevas formas de organización del trabajo y de la responsabilidad compartida por los resultados de la educación.

⁴ En “el Desarrollo y la Práctica”; serie que “comprende publicaciones sobre las actividades del Banco Mundial en diferentes regiones y sectores. En ellas se hace especial hincapié en los progresos logrados y en las políticas y los métodos más prometedores que pueden utilizarse para reducir la pobreza en los países en desarrollo. Disponible en:

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf

⁵ Posicionamiento tecnocrático abordado por Gentili Pablo (1997) en “El Consenso de Washington y la Crisis de la Educación en América Latina” y por Feldfeber Myriam y Safocarda Fernanda (2005) en “La educación en las Cumbres de las Américas”.

industrialmente desarrollados poseen en comparación con los de países en “vías en desarrollo” mayor cantidad de horas de dictado de clases. Con lo cual, al aumentar la cantidad de horas en los establecimientos educativos, aumentaría proporcionalmente la calidad de la educación, tal como aumenta la producción en una fábrica⁶.

La autonomía impulsada “por Resolución”

Según Feldfeber (2006), el concepto de *autonomía* cobra importancia a partir de las políticas de descentralización de los sistemas educativos y es también afín a una lógica tecnocrática⁷ que además ha colocado a la escuela como centro de transformación.

Para Munín (1999, citado en Feldfeber, 2006), la autonomía no significa independencia absoluta sino ampliación de los espacios de decisión de la escuela a partir del levantamiento de las regulaciones estatales sobre aspectos pedagógicos, administrativos y/o financieros. Para la autora, si bien el concepto de autonomía es polisémico a partir de las luchas emancipadoras de los últimos años, anteriormente y a través de éste, el Estado se desliga de responsabilidades directas al mismo tiempo que mantiene la toma de decisiones centrales.

En el contexto de la reforma de los '90 se fue construyendo una idea de autonomía *contra el estado* y se la entendió básicamente como una propiedad individual de cada escuela, de cada docente más que como una construcción colectiva que ponga en cuestión las propias leyes que orientan el modelo social educativo.

En la normativa objeto de análisis, se delega la responsabilidad a los docentes de cada colegio para “elaborar propuestas institucionales que contribuyan a asegurar una jornada escolar de tiempo continuo”, lo que refuerza el concepto esbozado por la autora. De esta manera bajo el disfraz de “autonomía” se esconden principios basados en un “nuevo paradigma de la gestión pública” (Feldfeber 2006) y la influencia de nuevos mecanismos de gestión derivados de la lógica empresarial y de los cambios en el modelo productivo para “generar una institución del

⁶ Este discurso, inscripto en una reactualización de la teoría del capital humano en el marco de la retórica de la “Sociedad del Conocimiento”, serviría para justificar el nivel de pobreza y el escaso nivel de desarrollo que presentan los países Latinoamericanos.

⁷ Nuevo paradigma de la gestión pública con la influencia de los nuevos mecanismos de gestión derivados de la lógica empresarial, así como los cambios en el modelo productivo y en el mercado de trabajo (Feldfeber Myriam, p 55).

conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad”⁸.

Estas cuestiones, se vieron reflejadas en el decir de uno de los docentes⁹ entrevistados, el cual manifestó que en su paso por muchas instituciones de la provincia, la resolución se cumplía en mayor o menor medida y tomaba forma según la institución.

Señaló que, si bien no era el caso de la mayoría, al producirse horas libres “en algunas escuelas se dictan talleres, en otras no se hace nada. Depende mucho de la institución¹⁰ y de los directivos, yo he estado en escuelas donde se tiene un proyecto institucional para seguir en esos casos (...)”.

En otras palabras, el Estado conserva el monopolio a la hora de legislar y bajo la noción de “autonomía” las instituciones resuelven de qué manera y con qué recursos desenvolverse, pero siempre bajo ese mando que proviene y controla “desde arriba” por decreto y no como producto de una construcción colectiva que permita la transformación de lo instituido¹¹; en palabras de Sirvent (1999) la “participación real” devaluada en su esencia y alcances, al ser reemplazada por una “participación simbólica o engañosa”, genera la ilusión de ejercer un poder inexistente para influir en la política o gestión institucional”.

La democracia institucional “maquillada”

Los fundamentos de la Resolución 1185/13 expuestos en los considerandos de la norma sustentan la decisión política en dos categorías: la obligatoriedad como instrumento para garantizar el carácter de derecho social y bien público de derecho social de la educación (Ley Nacional de Educación/Ley Orgánica de Río Negro); y en la duración mínima del ciclo lectivo de 190 días hábiles de clases y su equivalente a horas cátedras. Indudablemente para analizar dichas conceptualizaciones es necesario contextualizar el marco orgánico político y la relación entre el Estado Nacional y los Estados subnacionales en materia educativa.

Como ya mencionamos al inicio del presente, la Ley Nacional de Educación

⁸ Según la propuesta de CEPAL/UNESCO (1992), “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad”, se trata de que cada establecimiento tenga atribuciones para definir su proyecto educativo entre otros atributos.

⁹ Entrevista oral realizada el 10/12/2014 en el Centro de Educación Media de General Roca.

¹⁰ En el contexto de reforma de los '90 la autonomía coloca a cada individuo como responsable por sus acciones y supuestas elecciones (Feldfeber, p. 69).

¹¹ Es oportuno señalar que, entre sus seis propiedades de reforma, el Banco Mundial también establece una relación directa (al igual que el tiempo) entre autonomía e incremento de la calidad; propone dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de los insumos educacionales, siendo los docentes uno de estos últimos (Banco Mundial, 1996; citado por Feldfeber).

redefinió el antiguo Consejo Federal de Cultura y Educación (1979) como Consejo Federal de Educación (2006). Este organismo interjurisdiccional es de carácter permanente y se caracteriza por ser un ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, siendo sus resoluciones de cumplimiento obligatorio para las provincias que lo integran.

En este aspecto, con relación a la obligatoriedad el Consejo por resolución N° 79/09 aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y los lineamientos políticos y estratégicos en el mismo sentido (Resolución N°84/09); principios incorporados por la Ley Provincial N° 4819.

En el año 2010 el CFE, basándose en el artículo N° 16 de la LEN determinó que,

a partir del ciclo lectivo 2011 los calendarios escolares superen la cantidad mínima de días efectivos de clases, establecidos por la Ley 25.864, con el objeto de alcanzar 190”. Esta decisión trasladó la responsabilidad del cumplimiento a las jurisdicciones provinciales las que, “deberían asegurar la obligatoriedad escolar (...) a través de diversas alternativas institucionales pedagógicas y de promoción de derechos (...) (Artículo N°16, Ley 26.206).

Ahora bien, si nos remitimos a un análisis simbólico de, no solo la parte resolutive de una norma sino también de los considerandos que, como dijimos, sustentan una decisión política, no podemos obviar la connotación que adquiere la utilización del término concertación como una característica peculiar del CFE.

Siguiendo a Pablo Gentili (1996) la concertación como concepto es parte de la concepción neoliberal de democracia y por ende contrario con el objetivo democratizador de distribución del poder en la toma de decisiones; “es un mecanismo de simulación democrática” que representa un concepto falsificado. A partir del 2003, según Vior y Mas Rocha (2009), el gobierno argentino con una retórica renovada distanciada del discurso de los '90, ha continuado profundizando las políticas educacionales y los dispositivos decisorios de esa década.

Río Negro como el resto de las provincias fue llamada a concertar para prestar consentimiento respecto de la política a implementar y no a construir un consenso democrático sino más bien a tener “coincidencias concertadas” (Vior y Mas Rocha, 2009) previamente definidas. Paralelamente, similar mecanismo es

utilizado desde el gobierno provincial para con las escuelas. La Res 1185/13 fue “bajada” a las Jornadas Institucionales para discutir solo su implementación; en palabras de los entrevistados, “cuando viene una resolución –de arriba– no podemos hacer nada, viene todo cerrado”¹² lo cual indica la sobre-regulación del gobierno de la educación sobre la docencia.

Otro dato a considerar es que, si bien la Ley 25.864 “fijó un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días efectivos de clases”, en el 2010 y 2011 por resoluciones del CFE¹³ se exhortó a los distritos a cumplimentar en sus calendarios escolares 190 días de clases. En este punto notamos un cambio de estrategia; de poner en consideración una decisión de este tipo ante el Congreso de la Nación seis años más tarde no se apeló a este recurso sino a la modalidad de “concertar” la medida desde el CFE lo que muestra a las claras, siguiendo a Vior y Mas Rocha (2009) una tendencia hacia formas para-parlamentarias de gobierno que, en el caso de la educación, se ha mantenido e incluso agudizado.

Reflexiones para continuar el debate

Del análisis realizado se desprende que la decisión política de “garantizar una jornada continua de seis horas” surge como una medida del Gobierno para cubrir las “horas libres” que se producen en los colegios. Sin embargo notamos la ausencia de una referencia clara y explícita hacia la causa que origina dicha falta de cobertura; por el contrario, indagando sobre las normativas utilizadas para darle sustento político como la Ley de Educación Nacional, Ley Provincial 4809, Resoluciones del Consejo Federal de Educación, observamos que el dictado de la medida responde a imposiciones de ese Consejo y a documentos supranacionales elaborados durante la década del '90, en plena vigencia del modelo neoliberal; el cual, según la retórica oficial, nada tiene que ver con las políticas impulsadas por los gobiernos desde el 2003 en adelante.

El objetivo oculto de la resolución es aquel que se relaciona con una suerte de tríada de contenido social, político y educacional: contención-retención-permanencia; es decir que se garantiza el acceso a todos los sectores de la comunidad, sobre todo los más desfavorecidos, pero en paralelo se debe lograr retenerlos –bajo premisas como la ocupación de las “horas libres”– para alcanzar una

¹² Entrevista oral realizada el 10/12/2014 en el Centro de Educación Media de General Roca.

¹³ Resolución 94/10 y 165/11.

permanencia que dé cumplimiento a los designios nacionales, materializados mediante instrumentos *para-parlamentarios* de decisión política, que obligan a las provincias a cumplir un ciclo lectivo de 190 días o su equivalente en horas cátedras.

Así, puesto el eje en la permanencia-retención de los jóvenes en las instituciones y no en el derecho a la educación-aprendizaje significativo, observamos que no se imparten los conocimientos fehacientes para el mundo laboral o mucho menos para la continuación de estudios superiores. De este modo, las instituciones escolares se establecen como *guarderías públicas* que configuran nuevos centros de encierro legitimados socialmente. No es de menor relevancia señalar que en los últimos años, las escuelas han comenzado a poblarse de sectores subalternos que fueron arrojados del sistema productos de las crisis, las reformas y el ajuste. Algunos de ellos inclusive, ingresaron por primera vez al nivel medio.

Tal como menciona el boletín de la UnTER (2014):

“Hoy, a más de un año de su implementación, no hay talleres ni actividades pedagógicas que justifiquen la permanencia de los estudiantes en la escuela durante las horas libres. Solo existe la sobrecarga y cambio de funciones de los preceptores/as, lo que implica una intensificación de su tarea y una flexibilización laboral y funcional de los trabajadores de la educación”.

Creemos que la resolución presenta una brecha entre sus fundamentos y las prácticas *reales* que origina. A través de propuestas institucionales que busca garantizar una jornada escolar continua se procura *cumplir* con el calendario obligatorio como si éste, por sí mismo, fuera garante de la “calidad” educativa.

Nos resta, entre otras tareas, indagar si un instrumento de este tipo se dirige a mantener la gobernabilidad y el control social y, si es así, qué lugar le queda a la función político-pedagógica de la escuela respecto a formar sujetos de derecho, capaces “de pensar, de estudiar, de dirigir o de controlar al que dirige”¹⁴.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*.

Disponible en: <http://goo.gl/MYrYkw>

¹⁴ Gramsci (1997: 121) citado por Más Rocha S Op. Cit.

- Barco, S.** (2008). Documento de trabajo: *Consideraciones sobre la técnica de análisis documental*. Ficha de Cátedra. Universidad Nacional del Comahue.
- Barco, S.** (2007). *El Derecho a la Educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina*. Ficha de Cátedra. Universidad Nacional del Comahue.
- Feldfeber, M.** (2006). Reforma educativa y regulación. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada “por decreto”. En **Feldfeber, M y Andrade Oliveira, D.** (Comp.): *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Feldfeber, M. y Gluz, N.** (2011). Las políticas educativas en Argentina. Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. Revista: *Educação y Sociedade*, Vol. 32(115).
- Gentili, P.** (1996). *Mentiras que parecen verdades*. Universidad de do Estado do Rio de Janeiro.
- Gentili, P.** (1997). *El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina*. En Archipiélago N° 29. Pp. 56-65. Barcelona.
- Sirvent, M. T.** (1999). *Poder, participación y múltiples pobreza: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza*. Valencia: Editorial Mime.
- Vior, S. y Mas Rocha, S. M.** (2009). Nueva legislación educacional: ¿nueva política? En **VIOR, S., MISURACA, M.R. y MAS ROCHA, S. M.** (compiladoras) *Formación de Docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.