

I Jornadas Norpatagónicas de Experiencias Educativas en Ciencias Sociales para la Escuela Secundaria. II Jornadas Provinciales de Geografía, Ciencias Sociales y Educación (Neuquén). Instituto de Formación Docente Continua - Luis Beltrán, Luis Beltrán, Río Negro, 2013.

La inclusión del Nivel Superior en la Ley Orgánica de Educación N° 4819/12.

Alvarez Sánchez, Andrea y Usabarrena, Sandra.

Cita:

Alvarez Sánchez, Andrea y Usabarrena, Sandra (2013). *La inclusión del Nivel Superior en la Ley Orgánica de Educación N° 4819/12. I Jornadas Norpatagónicas de Experiencias Educativas en Ciencias Sociales para la Escuela Secundaria. II Jornadas Provinciales de Geografía, Ciencias Sociales y Educación (Neuquén). Instituto de Formación Docente Continua - Luis Beltrán, Luis Beltrán, Río Negro.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/i.jornadas.norpatagonicas/3>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eZc2/qMw>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La inclusión del Nivel Superior en la Ley Orgánica de Educación N° 4819/12

Alvarez Sánchez, Andrea
Usabarrena, Sandra

Resumen:

En la actualidad la Educación Superior de la provincia de Río Negro cobró nuevas definiciones en materia de Política Educativa por cuanto la sanción de la Ley Orgánica de Educación N°4819/12 la incluye como nivel del Sistema Educativo Provincial.

La ley N°4819/12 convoca -en su artículo 108 del Capítulo 1, del Título 6: Educación Superior - a la participación de las/os docentes que trabajan en el nivel para elaborar aportes en pos de la reglamentación de las políticas, los mecanismos de regulación, los criterios de evaluación y articulación que implementará el Consejo Provincial de Educación.

El objetivo de este trabajo se orienta a analizar los términos en los que se incluye la Educación Superior en la Ley Orgánica de Educación desde una perspectiva cualitativa. La estrategia metodológica consistirá en la interpretación / interpelación de la legislación provincial a partir de marcos teóricos previos. Algunas de las categorías de análisis serán: el derecho a la educación, la organización académica, formas de gobierno, situación laboral docente; inscriptas en los principios de federalismo, democratización, igualdad e inclusión.

En este nuevo contexto, la intencionalidad de la presente ponencia es contribuir con la identificación de aquellos aspectos que consideramos relevantes en el proceso participativo, hoy incipiente.

Palabras claves: Educación Superior- Legislación Educativa- Participación- Democratización.

Introducción

Este trabajo se propone analizar los términos en los que se incluye el Nivel Superior como tramo no obligatorio en el sistema educativo rionegrino a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Educación. Para emprender este análisis de la legislación educativa provincial se tendrán en cuenta los climas de época de la década de 1990 y el actual, las concepciones respecto a la educación que subyacen o están explicitadas en los textos legislativos, las condiciones de vida y de trabajo que allí se expresan o sugieren y, los cambios estructurales a diferentes escalas que ésta supone. Por lo tanto, el alcance de la investigación es meramente descriptivo lo que significa que se intentará explicitar el entramado legal e institucional en el devenir del Nivel Superior en Río Negro.

A pesar de estas observaciones, la pretensión es contribuir al debate en vistas a la inminente reglamentación de la Ley Orgánica asumiendo una postura político-ideológica que interprete y (nos) interpele superando, de esta manera, el *frio* análisis legislativo y se aproxime a la sistematización de interrogantes e inquietudes que nos atraviesan como sujetos trabajadores/as.

La ponencia se dividirá en tres partes: la primera, sintetizará la legislación educativa de Nivel Superior situada desde Río Negro haciendo referencia a las condiciones objetivas y subjetivas que la misma orienta o prescribe. La segunda, retomará los conceptos de democratización y participación para analizar aquel entramado legal e institucional. Y, por último, se presentarán algunas reflexiones finales que se encuadren en marcos teóricos actuales y que permitan profundizar este análisis en futuros trabajos.

Legislación Educativa del Nivel Superior: una revisión desde Río Negro

La interpretación de la Legislación Educativa Provincial, como una de las herramientas de la Política Educativa, no puede realizarse al margen de las condiciones efectivas en el que realizan el trabajo diario las/los docentes así como tampoco de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que interpelan el sentido y la concepción de la educación y del trabajo docente; lo que implica la consideración de los temas de agenda educativa a nivel macro (nacional y de organismos multilaterales) y las condiciones objetivas y subjetivas de las/los docentes, de su trabajo; y el reconocimiento de los cambios y continuidades del contexto.

Esta afirmación se respalda en un reciente trabajo de Chiroleu, Suasnábar, Rovelli (2012) que sostienen que “las políticas guardan una estrecha y compleja relación con su entorno. En primer lugar, no pueden ser consideradas sólo un producto del momento histórico vivido y del entorno cultural, sociopolítico y/o económico pues a menudo se da el camino inverso en el sentido en que las políticas públicas tienden también a modificar este entorno (...) las políticas públicas reciben la influencia del contexto en el que surgen y, a la vez, lo modifican (Röth Deubel, 2003).” (p. 16) Y, en segundo lugar, “responden al clima de época, esto es, al paradigma dominante en cada momento que, por tal carácter, ofrece líneas de solución de tipo general, que son luego traducidas en políticas concretas.” (Franco y Lanzaro, 2006:27).

La mirada dialéctica implícita en la concepción de las políticas hace visible en Argentina en la década de los noventa el triunfo del neoliberalismo con sus principios rectores de eficiencia, eficacia, calidad, productividad y meritocracia cuya política pública en general y la educativa en particular (Ley Federal de Educación N° 24.195/93 y Ley de Educación Superior N° 24521/95), materializaban este clima de época concibiendo a la educación como un servicio situando la responsabilidad del Estado a la par de otros agentes en el marco de la Ley N° 23696/89 de Reforma Estructural del Estado. En términos subjetivos el acceso a la educación, como derecho natural, suponía el énfasis en la libertad y la capacidad individual con la ficción de la igualdad de oportunidades como modelo de justicia social (Dubet, 2011).

En consecuencia, la regulación en la formación y trabajo docente se sustentaban en la concepción de docentes como individuos libres que construyen su

propia carrera y destino profesional con una autonomía condicionada por la lógica del mercado: mecanismos de acreditación, incentivos docente, flexibilización y precarización de las condiciones laborales, entre otras.

En esta configuración social se observan paradojas entre la descentralización administrativa, transferencia de los sistemas educativos a las provincias y centralización en la definición de los Contenidos Básicos Comunes y los mecanismos de evaluación y acreditación con estándares nacionales e internacionales.

A partir de los dos mil hasta la actualidad, se observa un rol intervencionista del Estado que otorga primacía a las decisiones políticas por sobre las reglas de juego de mercado, los organismos multilaterales y la injerencia de otros países en el contexto nacional y, en materia educativa se evidencia la sanción de la Ley de Educación Nacional N°26206/06, el incremento del Presupuesto Educativo y la implementación de paritarias anuales, como algunas referencias en torno a este nuevo clima de época. Discursivamente, se instituyen principios en defensa de la escuela pública estatal, el mejoramiento de las condiciones laborales, el aumento del equipamiento e infraestructura y la concepción de la educación como un derecho tanto individual como social. (L.E.N. 26206/06, Art. N° 2)

No obstante ello, resulta necesario visibilizar que la L.E.N. en el capítulo V Educación Superior, Artículo N° 35 remite la regulación del Nivel a la Ley de Educación Superior inscripta en otro clima de época la cual considera a la educación como una prestación de servicios contradiciendo los sentidos, principios y definiciones que el propio Estado a nivel nacional instituye como discurso. Asimismo la Ley Orgánica de Educación recientemente sancionada en la provincia de Río Negro explicita en el Capítulo I que la regulación del derecho de enseñar y aprender se hace conforme a la Ley de Educación Nacional lo que indirectamente remite y se articula con la Ley de Educación Superior. En este punto se expresan aún más las contradicciones y tensiones para consolidar el principio de la educación como derecho social y de la *real* democratización del sistema educativo.

Lo que la legislación educativa vigente expresa es una convivencia entre la educación como servicio, prestación, usuarios, mercancía basada en el derecho individual y competencia personal en el texto de la Ley de Educación Superior; la educación como derecho individual y social presente en la Ley de Educación Nacional; y la educación como derecho social y un bien público manifestado en la Ley Orgánica de Educación Provincial.

Esta coexistencia antagónica, ecléctica y conflictiva en términos jurídicos, políticos e ideológicos abre un escenario incierto en el que surgen algunos interrogantes desde una perspectiva situada en el contexto rionegrino:

- ¿Cuál es el estado de situación del Nivel Superior de la provincia si la misma se inscribe indirectamente en la Ley de Educación Superior?, ¿qué definiciones se adoptará en relación a la función social de la educación?, ¿qué concepciones en torno a lo público y a la gratuidad del sistema educativo estatal se garantizarán?,
- ¿Cómo lograr una integralidad jurídica, política e ideológica en materia de legislación educativa cuando contemporáneamente las regulaciones se contradicen en sus principios?, ¿qué valores serán ponderados al momento de la toma de decisiones?,
- ¿Cómo operarán los mecanismos de articulación con las Universidades con presencia en el territorio provincial si ellas mismas conforman un sistema a nivel nacional regulado por la Ley de Educación Superior?, ¿qué autonomía se reservará la provincia en la toma de decisiones para dicha articulación?,
- ¿Quién y con qué mecanismos evaluarán y acreditarán el trabajo docente?, ¿con qué criterios?, ¿cómo se garantizará la formación continua abandonando posturas meritocráticas y mercantilistas?,
- ¿Cómo se definirá la estabilidad docente del Nivel Superior Provincial?, ¿cómo debiera ser la reglamentación para el acceso y permanencia al Nivel?,
- Si se remite al contexto anterior en donde coexistía la Ley N° 2288/88 que regulaba el funcionamiento de los Institutos de Formación Docente Continua y la Ley Orgánica Provincial N° 2444/91 que no incluía a la educación superior como nivel del sistema educativo provincial, aún así ¿no se tenían mayores definiciones en materia de legislación y política educativa en la provincia?, ¿no se hacía visible el principio de autonomía cuyos rasgos distintivos fueron el ingreso por concurso de antecedentes y oposición, la estructura de cargos, el cogobierno, las funciones de formación, capacitación, investigación y extensión?. El Estado provincial en el marco de la descentralización y la transferencia de los sistemas educativos encontró un intersticio legal para la sanción de la Ley N° 2288/88 y con ello garantizó la autonomía del nivel superior contribuyendo a transformar el entorno siguiendo la lógica de Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012).

La Ley N°4819/12 convoca -en su artículo 108 del Capítulo 1, del Título 6: Educación Superior - a la participación de las/os docentes que trabajan en el nivel para elaborar aportes en pos de la reglamentación de las políticas, los mecanismos de regulación, los criterios de evaluación y articulación que implementará el Consejo Provincial de Educación. Los anteriores interrogantes son propuestas para la discusión.

Procesos de democratización del Nivel Superior en Río Negro

En la provincia de Río Negro, a partir de la sanción de la Ley N°2288/88 se estableció el principio de cogobierno instituyendo el Consejo Directivo como un órgano compuesto por los claustros de docentes, estudiantes y egresados en cada uno de los I.F.D.C. con una fuerte impronta democratizadora.

En cuanto al claustro docente se previó la participación política a las/os docentes regulares por concurso de antecedentes y oposición de la carrera del Profesorado de Enseñanza Primaria y sus homologaciones, dadas por los cambios de planes de estudio. Este requerimiento excluyó la participación política de las/os docentes en condición de interinos y suplentes; que actualmente representan la mayoría, producto de la ampliación de las propuestas de formación docente y la complejización institucional.

El claustro de estudiantes accede a la condición de regular de manera universal como consecuencia que la legislación provincial del nivel reconoce esta única condición de alumno. En tanto que el claustro de egresados se conforma por docentes egresados de la institución formadora.

En el clima de época actual se asiste a una progresiva ampliación de la participación política y reconocimiento de derechos que hacen visible la obsolescencia del criterio restringido y restrictivo de docentes regulares en la participación del gobierno institucional. Aquí se encuentra otro aspecto que interpela la democratización de las instituciones educativas: la poca frecuencia en la periodicidad del llamado a concurso para regularizar los cargos docentes del Profesorado en Educación Primaria y la inexistencia de llamados a concursos de regularización docente de los cargos de los Profesorados en Educación Secundaria.

Esta situación no sólo interpela la democratización en términos de exclusión de participación política sino que no garantiza las condiciones de estabilidad laboral provocando en las/los docentes la búsqueda de trabajo en otros niveles del sistema educativo que garantizan dicha estabilidad. Además, en forma conjunta, estos dos aspectos socavan la pertenencia institucional y la formación continua de las/los docentes pertinente a los campos de conocimiento en los que se desempeñan; lo que en términos subjetivos condiciona la construcción de identidades como docentes del nivel superior.

Entre otros condicionamientos, la estructura desigual de los cargos docentes - 12 hs, 20 hs y 30 hs- afecta, por un lado, las funciones de investigación, capacitación y extensión, hecho que se profundizó con la creación de nuevas carreras en las que se definieron cargos exclusivamente de 12 hs orientados al desarrollo curricular, de acuerdo al Art. N° 38, Ley 2288/88; y, por otro, vulnera las posibilidades de construir antecedentes en todas las funciones que son requeridas para acceder a la regularización del cargo docente.

Si la Ley Orgánica de Educación se enmarca en la Ley de Educación Nacional y ésta remite, para el caso del Nivel Superior, a la Ley de Educación Superior, frente al actual estado de situación, surgen otros interrogantes:

- ¿Cómo construir intersticios que permitan sortear la lógica meritocrática? ¿Qué criterios se definirán para valorar la trayectoria laboral en el nivel superior?
- ¿Cómo se garantizará la estabilidad docente pasando de cargos docentes interinos cuatrimestrales a cargos regulares anuales que efectivicen el ejercicio de todas las funciones inherentes al Nivel Superior?
- ¿Qué dispositivos se diseñarán para garantizar las trayectorias de formación docente continua en cada uno de los campos de conocimiento?
- ¿Cómo garantizar la gratuidad de la formación docente continua cuando se remite a la Ley de Educación Superior que traduce horas de formación en créditos?
- Ante la inclusión del Nivel Superior al sistema educativo rionegrino ¿cómo se garantizará la igualdad de tratamiento en torno a las condiciones laborales y salariales de los docentes en general y de quienes comparten niveles en particular?

Conclusión

La Educación Superior, constituida por los Institutos de Formación Docente Continua y los Institutos Técnicos Superiores, es incluida como nivel del Sistema Educativo de la provincia de Río Negro con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación N°4819/12, cuyo principio rector es la educación como derecho social, que establece “como principio político la principalidad del Estado Democrático”. (Art. N°2)

El Derecho Social promueve un ideal de justicia reparadora, se funda en el principio de solidaridad social, vigencia plena de derechos sociales, trabajo efectivo y condiciones decentes de existencia para todos, [éstas] resultan exigencias indispensables para que cada una/o encuentre, recobre ó conserve un lugar en el continuum de las posiciones socialmente reconocidas. (Castel, 2004:457).

La educación como derecho social se compromete con el principio de igualdad educativa, y requiere de una concepción universalista que atienda la igualdad en el ejercicio del derecho; (...) reglas igualitarias de distribución del bien público educación; igualdad en la integración y en la participación del sistema educativo. (Barco, 2008)

Por ello, frente a la direccionalidad de la política educativa que se expresa en la Ley de Educación Nacional que aunque reconoce aspectos democratizadores también refleja continuidades de concepciones neoliberales y de creciente centralización del poder con la creación del Consejo Federal y el Instituto Nacional de Formación Docente, se considera que un proyecto político de signo emancipador debe atender tanto a la recuperación del poder de las/los docentes sobre la definición de su proceso laboral como a la reivindicación de una cultura escolar que asegure la construcción colectiva de conocimiento, en diálogo entre conocimiento científico y cultura popular. (Imen, 2008)

En términos de Paviglianiti (1993), “la legislación puede ser entendida como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado” y la participación democrática de las/los docentes en los momentos en que esa legislación se traduce en reglamentación, mecanismos y normativas menores puede viabilizar prácticas emancipadoras y procesos de empoderamiento social que encuentran las condiciones de posibilidad en el actual clima de época.

Bibliografía

Barco, S. (2008). *Derecho a la Educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina*. Buenos Aires: CLACSO.

Castel, R. (2004). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires: Topía Editorial.

Chiroleu, A; Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012) *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC- CONADU.

Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Imen P., (2008). Política educativa, trabajo docente y lucha de clases: la cuestión de la autonomía laboral y la democratización de la cultura escolar. En: VV. AA. 7° Seminario Red Estrado. *Nuevas regulaciones en América Latina*. Buenos Aires.

Paviglianiti, N. (1993). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: OPFLY. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Serie Fichas de Cátedra.

Röth Deubel, A. N. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. En: *Cuadernos de administración*. N° 30. Bogotá: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Citado por: Chiroleu, A.; Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). *op. cit.*

Fuentes

Documentos provinciales:

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Ley Orgánica de Educación N°4819/12

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Ley Orgánica de Educación N° 2444/91

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Ley de Nivel Superior N° 2288/88

Documentos nacionales:

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, Ley de Educación Nacional 26206/06

Ministerio de Educación de la República Argentina, Ley de Educación Superior N° 24521/95

Ministerio de Educación de la República Argentina, Ley Federal de Educación N° 24.195/93