

LA TRADUCCIÓN DEL MODELO PARTICIPATIVO SOBRE CONVIVENCIA ESCOLAR: DEL MARCO NORMATIVO FEDERAL AL PLANO INSTITUCIONAL

THE TRANSLATION OF THE PARTICIPATIVE MODEL ON SCHOOL LIFE: FROM THE FEDERAL REGULATORY FRAMEWORK TO THE INSTITUTIONAL LEVEL

*Mariani, Marina A.*¹

RESUMEN

El trabajo se enmarca en el proyecto de investigación UBACyT, denominado "Las reformas en el gobierno del sistema educativo: el rol del Estado en la educación y la pluralidad de centros de regulación en las jurisdicciones. Período 2003 - 2015", bajo la Dirección del Dr. Guillermo Ruiz. El objetivo principal es identificar las competencias definidas para el Estado nacional y las jurisdicciones en el marco regulatorio nacional y federal sobre convivencia y abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas aprobado durante el período 2003 a 2015. La metodología empleada fue el relevamiento y el análisis de contenido de los documentos normativos nacionales y federales y el análisis de su impacto en las prácticas concretas de las instituciones. Se encontró que el marco normativo federal, ampliamente desarrollado, define orientaciones generales para el desarrollo de intervenciones específicas en el plano institucional; es decir, las instituciones educativas se configuran como escenario estratégico de intervención, en un sistema educativo descentralizado, frente al cambio de modelo en el abordaje de la convivencia escolar: del modelo disciplinario al participativo.

Palabras clave:

Convivencia Escolar - Política Educativa - Instituciones Educativas - Participación Democrática

ABSTRACT

This paper is part of the research project UBACyT, entitled "Reforms in the government of the educational system: the role of the State in education and the plurality of regulatory centers in jurisdictions. Period 2003 - 2015" under the direction of Dr. Guillermo Ruiz. The main objective is to identify the competences defined for state and jurisdictions in the light of the national and federal regulatory framework on school life and approach social conflict in educational institutions approved between 2003-2015. The methodology used was the survey and content analysis of the national and federal normative documents and the analysis of their impact on the concrete practices of the institutions. It was found that the federal regulatory framework, widely developed, defines general guidelines for the development of specific interventions at the institutional level; that is, the educational institutions are configured as a strategic intervention scenario, in a decentralized education system, against the change of model in the approach to school life: from the disciplinary model to the participatory model.

Key words:

School Life - Educational Policies - Educational Institutions - Democratic Participation

¹Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología. E-mail: licmarianimarina@gmail.com

Introducción.

El enfoque sobre la convivencia escolar en el sistema educativo argentino dio un giro en los últimos 15 años que puede vislumbrarse en normativa nacional (leyes nacionales) y federal (resoluciones del Consejo Federal de Educación) y en orientaciones específicas para su concreción en las instituciones educativas. Tal giro fue contemporáneo con la conformación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes, que significó abandonar el paradigma tutelar, promovió una mirada en torno a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y la construcción de una nueva autoridad de los adultos. En el ámbito educativo, específicamente en el plano institucional, este cambio de enfoque significó el desarrollo de estrategias de participación que involucraran a toda la comunidad educativa para el fomento de una cultura institucional democrática. Se pasó de un modelo disciplinario a un modelo participativo, pasaje que quedó evidenciado en mayores grados de participación de los estudiantes y sus familias en la construcción de normas y en la resolución de conflictos; en un sistema de sanciones de carácter formativo, no punitivo y basado en la responsabilidad progresiva; en la elaboración colectiva de acuerdos para la convivencia y en formas diversas de acompañamiento de las trayectorias educativas. Algunos de los ejemplos concretos de este pasaje en las instituciones educativas fueron la conformación de centros de estudiantes, la construcción de acuerdos institucionales de convivencia y otras iniciativas particulares según la jurisdicción y la institución (proyectos institucionales de mediación escolar, por ejemplo). Todas en el marco de leyes y programas nacionales y resoluciones de nivel federal.

Este trabajo se propone indagar el desarrollo del modelo participativo en el plano de las normas y cómo, tales lineamientos generales, se tradujeron en especificaciones en torno a nuevas definiciones, prácticas e intervenciones en el plano de las instituciones educativas. Si bien no fueron relevadas prácticas e intervenciones concretas en las instituciones educativas, por exceder los objetivos del presente trabajo, las mismas son definidas en los documentos normativos analizados como prácticas a desarrollarse al interior de las escuelas, erigiéndose la institución como responsable de la intervención en la resolución de conflictos y el escenario propicio para la promoción de una convivencia democrática. Partimos de considerar que el aumento de las responsabilidades en torno a la resolución de conflictos en las instituciones educativas, no solo está plasmado en los documentos normativos, sino que, además, es consecuencia del entramado complejo de relaciones que se establece en el gobierno de nuestro sistema educativo y de las competencias definidas para cada uno de los niveles de gobierno (el nivel nacional, federal y jurisdiccional). En un sistema educativo federal y descentralizado como el argentino, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se complejizan y la distribución de competencias en materia de abordaje de la conflictividad social para mejorar la convivencia escolar parecen encontrar en el plano institucional el principal campo de acción.

El marco normativo nacional, federal y jurisdiccional se amplió considerablemente, constituyendo un entramado de normas que encuentra en las instituciones educativas el lugar para su concreción; si bien se establecieron funciones específicas para el nivel nacional, todas refieren a las instituciones educativas como el principal campo de concreción e intervención. Ello resulta comprensible en tanto es la escuela el lugar en el cual se construyen vínculos sociales y se expresa, no solo la conflictividad social sino la específica del ámbito escolar. Este artículo centra su análisis en la política sobre convivencia escolar definida por el nivel nacional y las consecuentes resoluciones del Consejo Federal de Educación, en el pasaje del modelo disciplinario al modelo participativo, para analizar las competencias atribuidas por el marco regulatorio al nivel nacional, a las jurisdicciones y a las instituciones educativas. A continuación, se analizarán las políticas educativas vinculadas a la convivencia escolar desde el plano de la norma a la luz de la organización institucional de nuestro sistema educativo definida por la Ley de Educación Nacional para luego analizar la implementación de los acuerdos federales y de la política específica sobre convivencia en las instituciones educativas.

Consideraciones sobre el sistema educativo nacional.

El sistema educativo nacional se encuentra descentralizado, es decir, los servicios educativos de todos los niveles (con excepción de las universidades) son prestados directamente por las jurisdicciones. El proceso de descentralización inició en la década de 1960, con la transferencia paulatina de las escuelas nacionales de nivel primario a las provincias, y culminó en el año 1991 con la aprobación de la Ley N°24049 mediante la cual se transfirieron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires las instituciones educativas nacionales de nivel medio, las dependientes del Consejo Nacional de Educación Técnica, la supervisión de la educación privada y las escuelas normales destinadas a la formación docente (estas últimas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional). La transferencia se justificó a partir de una plena federalización y democratización del sistema educativo, aunque los criterios para llevarla adelante fueron estrictamente económicos y no pedagógicos. Concluida la transferencia, se aprobó al año siguiente la primera ley marco del sistema educativo nacional, la Ley N°24195 Ley Federal de Educación, que modificó la estructura académica tradicional, extendió el rango de obligatoriedad, redefinió las funciones de los órganos de gobierno y administración del sistema y ratificó la descentralización. Tal como afirma Scioscioli (2016:147) los problemas derivados de la implementación diferencial de la ley y sus antecedentes permiten pensar que la misma fue impulsada por la coyuntura ideológica y económica más que por criterios pedagógicos, en un contexto de consolidación del rol subsidiario del Estado y de adscripción a las orientaciones de los organismos multilaterales de crédito, propias de la doctrina de la moderna derecha. La Ley Federal de Educación definió tres niveles de gobierno: el nacional, el federal y el jurisdiccional, cada uno de ellos representado por un ór-

gano de gobierno específico: el Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Cultura y Educación y las autoridades competentes de cada jurisdicción, respectivamente. Las principales funciones del nivel nacional, que ya no prestaba el servicio educativo, fueron la de definir la política educativa y controlar su cumplimiento, definir los contenidos básicos comunes y evaluar la calidad del sistema educativo. Por su parte, sobre el nivel jurisdiccional recayó la gestión, administración y financiamiento del servicio educativo en su territorio mientras que el nivel federal se definió como un ámbito de concertación y acuerdo de la política educativa. El nivel federal, entre lo nacional y lo jurisdiccional, implica, además de descentralizar y transferir, integrar esas partes dispersas (Giovine, 2012). La organización federal y la constitución reformada dieron lugar a que, entre el nivel nacional, el federal y las jurisdicciones, se conformara un complejo entramado de relaciones; en este sentido Ruíz, G. (2016) afirma que, en el marco de la organización federal de gobierno, existen dos centros de poder: el estado federal y los estados miembro (las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) entre los que se entabla un entramado de relaciones de diverso tipo y con diversa jerarquía. Sin embargo, la supremacía federal se impone sobre las regulaciones de los Estados miembro, los cuales pueden aprobar sus marcos normativos en el marco del derecho federal. El ámbito federal se constituye como un locus que intenta unificar y articular jurisdicciones en un nuevo modo de hacer política: la concertación estratégica (Ruíz, G.:2016). A partir de la reforma iniciada en el año 2006, proliferaron una serie de Resoluciones emanadas por el Consejo Federal de Educación que dotaron de operatividad a la Ley de Educación Nacional aprobada en el año 2006. La Ley de Educación Nacional derogó a la Ley Federal de Educación e introdujo importantes cambios en el sistema, entre los que se destacan: la modificación de la estructura académica, la extensión del rango de obligatoriedad a todo el nivel secundario y las nuevas funciones definidas para los niveles de gobierno y administración. Dado que el presente artículo analiza la normativa vinculada a la convivencia escolar aprobada tanto a nivel central como federal y su implementación en las jurisdicciones e instituciones en un sistema educativo descentralizado, nos centraremos en los cambios introducidos por la Ley de Educación Nacional en el plano del gobierno y la administración del sistema educativo¹. En este

¹Sin embargo, resulta importante aclarar que la Ley de Educación Nacional introdujo otro cambio importante en nuestro sistema educativo que fue la modificación nuevamente de la estructura académica y la ampliación del rango de obligatoriedad a todo el nivel secundario. Disolvió la estructura académica anterior compuesta por cinco niveles educativos (nivel inicial, educación general básica -EGB, educación polimodal, educación superior y educación cuaternaria o de posgrado) y definió cuatro niveles educativos volviendo a las denominaciones tradicionales: educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior. Del artículo 134 de la Ley de Educación Nacional se deriva que cada jurisdicción puede optar por una estructura académica de 6 años para el nivel primario y 6 para el nivel secundario o 7 años para el nivel primario y 5 años para el nivel secundario, lo que dio lugar a la coexistencia de dos estructuras académicas en nuestro país. El

sentido, la Ley de Educación Nacional mantuvo los tres niveles de gobierno definidos por la Ley Federal de Educación: el nivel nacional, cuyo órgano de funcionamiento es el Ministerio de Educación Nacional²; el nivel federal, con el Consejo Federal de Educación como órgano de gobierno, y el nivel jurisdiccional a cargo de las autoridades competentes de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una de las reformas introducidas por la legislación vigente fue la referida a los dictámenes emitidos por el Consejo Federal de Educación, ámbito de concertación de la política educativa entre el Ministerio de Educación Nacional, los representantes del área de cada jurisdicción y el Consejo de Universidades. El Consejo Federal de Educación comenzó a emitir dos tipos de dictámenes: las recomendaciones (que las jurisdicciones podrán o no implementar) y las resoluciones (de carácter vinculante, es decir, que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben acatar e implementar). A partir de la aprobación de la Ley de Educación Nacional proliferaron resoluciones que contemplaron lineamientos generales y orientaciones para las jurisdicciones sobre la implementación de diversos aspectos: educación técnica y profesional, educación secundaria orientada y obligatoria, acompañamiento de trayectorias educativas, entre otras. La temática del abordaje de la conflictividad en las instituciones educativas no resultó ajena a los cambios acontecidos a partir del rol del Consejo Federal de Educación, evidenciándose lineamientos específicos en las resoluciones sobre la implementación del nivel secundario y, a partir de la aprobación en el año 2013 de la Ley N°26892 Ley Nacional para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas, se derivaron al menos tres resoluciones específicas para su implementación en las jurisdicciones.

El abordaje de la conflictividad social en instituciones educativas desde el plano normativo.

Antecedentes y normativa nacional.

Como se anticipó, el segundo ciclo de reformas educativas se dio en consonancia con el desarrollo del paradigma de la promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes. En el mismo año en el que se aprobó la Ley de Educación Nacional, se aprobó la Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente que dio lugar al pasaje del paradigma tutelar al de la promoción y protección integral de derechos, contribuyendo a la conformación del sistema integral de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia. En este cambio de paradigma, las instituciones educativas y los adultos que las transitan son corresponsables en la detección de situaciones de vulneración de derechos y en la promoción y protección de los derechos

principal desafío resultó la universalización del nivel secundario a partir de la extensión de la obligatoriedad.

²Cabe mencionar que al momento de publicación del presente artículo el órgano de gobierno del nivel nacional es el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, tras la reestructuración del gabinete del Poder Ejecutivo Nacional ocurrida en el año 2016.

del niño, niña y adolescente. Las referencias en la Ley de Educación Nacional a la Ley Nacional N°26601 son recurrentes, en primer lugar, cuando definió que la política educativa nacional debe garantizar el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos en la Ley Nacional N°26601 y asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles. Por otro lado, en la enumeración de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones, se destacó el conocimiento de los derechos del niño, niña y adolescentes y de la Ley N°26601 y los contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos. En este punto vale aclarar que la Ley de Educación Nacional retomó los contenidos del derecho a la educación como derecho humano fundamental que se incluyeron en la constitución reformada del año 1994.

En el marco de esta legislación, también en el año 2006, tuvo origen el Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia que supuso el diseño de estrategias articuladas al interior del sistema educativo y con otras áreas del Estado para desplegar el potencial intelectual, emocional y social de cada niño, niña y adolescente. Sus objetivos fueron: promover el conocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, prevenir la vulneración de los mismos, acompañar estrategias de protección y restitución y participar activamente en la construcción del sistema integral de los derechos de la niñez y adolescencia. Si bien el derecho a la educación articula de algún modo ambas legislaciones, la obligatoriedad del nivel secundario propuesta por la Ley de Educación Nacional implicó la definición e implementación de políticas de acompañamiento de las trayectorias educativas para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los jóvenes por el nivel y promovió la generación de condiciones para la convivencia democrática. Esto puede evidenciarse en los fines y objetivos de la Ley de Educación Nacional: brindar una formación integral, comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y respeto a los derechos humanos. En el plano institucional, la ley estipuló modos de organización que garanticen dinámicas democráticas, con la participación de los actores de la comunidad educativa y la definición de sus códigos de convivencia, así como el desarrollo de prácticas que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos (artículo 123). El deber de los estudiantes en la participación en la mejora de la convivencia escolar quedó establecido en el artículo 127 así como el derecho a ser respetados en su libertad de conciencia en el marco de la convivencia democrática y a ser protegidos contra toda agresión física, psicológica o moral (artículo 126). Por otro lado, los padres, madres o tutores tienen derecho a participar de los órganos colegiados representativos en el marco del proyecto educativo institucional y el deber de respetar y hacer respetar a sus hijos la autoridad pedagógica del docente y las normas de convivencia de la unidad educativa (artículos 128 y 129). En este sentido, la parti-

cipación democrática incluyó a los diversos actores de la comunidad educativa y se instituyó como un principio que las escuelas debían promover y poner en práctica.

Sin embargo, con anterioridad a las leyes mencionadas, distintas iniciativas vinculadas con la convivencia escolar se venían desarrollando a nivel nacional desde el año 2003 y fueron articuladas diez años después a partir de la creación, por parte del Ministerio de Educación de la Nación, de la Coordinación de Programas para la Inclusión Democrática en la Escuelas. En dicha oportunidad se articularon los siguientes programas: el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, el Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, el Programa Nacional de Mediación Escolar, el Programa para el Fortalecimiento y Desarrollo Profesional de Equipos de Orientación y la Unidad de Apoyo territorial para el abordaje inmediato de situaciones complejas. De esta manera, se articularon las diferentes iniciativas pre existentes bajo el enfoque de la inclusión democrática y desde la perspectiva de la promoción y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

El Programa Nacional de Mediación Escolar tuvo su origen en el año 2003, estableciendo como objetivo principal trabajar sobre nuevas estrategias para atender a la creciente conflictividad en la convivencia escolar. Propuso el diseño e implementación de proyectos institucionales que promuevan la adquisición y desarrollo de habilidades en todos los actores de la comunidad educativa como proceso previo a la capacitación de alumnos mediadores; promoviendo un abordaje constructivo y no violento de los conflictos. Desde el año 2004 y por la demanda de las jurisdicciones comenzó a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Educación Nacional el Programa Nacional de Convivencia Escolar. Focalizó en tres colectivos de actores educativos (las autoridades de conducción político-educativas locales -supervisores y directivos escolares, los docentes y los alumnos y sus familias) y tres focos problemáticos: la concepción y el ejercicio del rol de autoridad y las formas de gobierno; la dificultad para establecer un acuerdo educativo entre familia y escuela y la dificultad para otorgar legitimación a las normas de convivencia escolar. Incluyó acciones de formación para preceptores, para supervisores y directivos, acuerdos familia-escuela y renovación y mejora de las normativas de convivencia; además de la elaboración y publicación de materiales. En el mismo año, surgió el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas como iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de San Martín. Sus objetivos fueron, entre otros: ofrecer herramientas teóricas y prácticas a los actores que intervienen en prácticas educativas y comunitarias; debatir y reflexionar sobre la problemática de la violencia y sus implicancias en el ámbito educativo; conformar un núcleo de investigación interdisciplinario y contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y abordaje de la violencia en las escuelas.

Por último, se menciona que la creación de la Coordinación de Programas para la Inclusión Democrática en la Escuelas fue contemporánea con la aprobación de otra

ley nacional relevante para la participación democrática en las escuelas: la Ley Nacional N°26877 a través de la cual se reconoció a los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil. La legislación estableció que el funcionamiento de los centros de estudiantes debe ser promovido y garantizado por las autoridades educativas jurisdiccionales y las instituciones educativas, delegando en los niveles jurisdiccional e institucional la garantía de la participación estudiantil en las escuelas. Además, definió los principios generales de los centros de estudiantes, entre otros: el fomento de la participación de los estudiantes en los principios y las prácticas democráticas, republicanas y federales; el conocimiento y la defensa de los derechos humanos; el ejercicio y respeto por la libre expresión en un marco de pluralismo; el desarrollo de acciones en beneficio del conjunto de la comunidad; y la participación activa y responsable del alumnado en la problemática educativa, en el cumplimiento de las garantías vinculadas al derecho de aprender y el reconocimiento de la educación como un bien público derecho social.

En suma, desde el año 2003 el Ministerio de Educación Nacional elaboró diferentes programas para el abordaje de la conflictividad en las escuelas que encontraron respaldo en la legislación marco posterior (Ley de Educación Nacional y Ley de Promoción y Protección de los Derechos del niño, niña y adolescente) y se profundizaron con otras leyes (como la de promoción de los centros de estudiantes en las escuelas) y con resoluciones del Consejo Federal de Educación. El enfoque de derechos, la participación de todos los actores de la comunidad educativa y el modelo de la inclusión democrática se materializaron en políticas concretas diseñadas por el nivel central, operativizadas por las resoluciones federales y ejecutadas por las jurisdicciones. Si bien el abordaje de la conflictividad en las escuelas significó estrategias específicas implementadas por las instituciones, el marco regulatorio nacional impulsó y respaldó acciones para un abordaje desde múltiples perspectivas: considerando a los estudiantes como sujetos de derecho, se promovió la corresponsabilidad en la garantía y promoción de los derechos del niño, niña y adolescentes; la legitimidad de las normas de convivencia a partir de la construcción y el ejercicio conjunto de la autoridad y la participación efectiva del colectivo estudiantil en iniciativas como la mediación escolar o la participación democrática en los centros de estudiantes.

La Ley nacional para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas.

Los antecedentes mencionados en el apartado anterior permiten afirmar que el giro en el abordaje de la convivencia en las instituciones educativas se dio a partir del año 2003, acompañado de una serie de leyes nacionales aprobadas en el marco del segundo ciclo de reformas educativas. Como corolario de dicho proceso, se aprobó una ley específica sobre la temática que, lejos de introducir importantes cambios, retomó definiciones plasmadas

en la legislación nacional y en algunas resoluciones del Consejo Federal de Educación. Se trató de la Ley Nacional para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas, Ley N°26892, aprobada en septiembre del año 2013 en el marco de una fuerte repercusión mediática como respuesta a algunos de los casos de hostigamiento entre pares (Bullying) que habían ocupado un lugar central en los medios masivos de comunicación en ese entonces. Es una ley con un acotado número de artículos (solo once) en la que se definen los lineamientos y las responsabilidades en materia de abordaje de la conflictividad social en las escuelas para el nivel nacional, federal y jurisdiccional y en la que se prevén acuerdos federales para el abordaje de la convivencia en las instituciones educativas. Al igual que los otros documentos normativos analizados, la ley refleja en sus lineamientos el corrimiento del modelo punitivo o disciplinario, por ejemplo, al impulsar la constitución de sistemas de sanciones formativas como parte del proceso educativo del niño, niña y adolescente que den cuenta de la responsabilidad progresiva de sus actos, la gradualidad y proporcionalidad en relación con la transgresión cometida y el análisis contexto y las circunstancias en las que se den las trasgresiones. Prohíbe expresamente las sanciones que atenten contra el derecho a la educación o que impidan la continuidad de los educandos en el sistema educativo (artículo 7) así como las medidas que atenten contra el derecho a la participación de los docentes, estudiantes o sus familias en la vida educativa institucional (artículo 5). En línea con la participación de los actores de la comunidad educativa, el artículo 4 prevé la conformación y el funcionamiento de órganos e instancias de participación, diálogo y consulta en relación con la convivencia en las instituciones educativas. Cabe mencionar que tales principios y lineamientos ya habían sido especificados en la Resolución del Consejo Federal de Educación N°93/09 y serán analizados en el siguiente apartado.

Con respecto a las acciones y responsabilidades, tal como se enunció en su primer artículo, la ley "establece las bases para la promoción, intervención institucional y la investigación y recopilación de experiencias sobre la convivencia, así como sobre el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional" (Ley Nacional N°26892: artículo 1°). Quedan en este enunciado y en la especificación de los artículos siguientes atribuidas las acciones de acuerdo a los diferentes niveles, es decir: las intervenciones recaen en el plano institucional, de acuerdo a los lineamientos de la presente ley y los que se definan en acuerdo entre el nivel nacional y el federal. Se estableció como responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional realizar investigaciones y difundir la información sobre la conflictividad en las instituciones educativas, identificar y desplegar iniciativas de diagnóstico de las formas que adquiere la violencia en las escuelas ante los nuevos modos de interacción en entornos virtuales, e identificar, sistematizar y difundir prácticas para abordar la conflictividad en las institucio-

nes educativas desplegadas por docentes, comunidades y organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar en este punto que el Ministerio de Educación de la Nación, a través del Observatorio de Violencia en las Escuelas, desde el año 2005 difundió informes centrados en el relevamiento estadístico de situaciones que afectarían la convivencia escolar en el marco del Operativo Nacional de Evaluación (años 2005, 2007 y 2010) y en el 2014 en el marco de la ley que se analiza. En los primeros informes se midió la violencia y la conflictividad y en el informe del año 2014 se sumó como variable predominante el clima escolar, arrojando datos sobre los hechos de violencia y sobre la percepción de las relaciones entre los diversos actores de la comunidad educativa y los espacios de diálogo, escucha y participación.

El resto de las atribuciones definidas en la ley para el Ministerio de Educación nacional se establecieron en acuerdo con el Consejo Federal de Educación y remiten al fortalecimiento de las prácticas institucionales. Algunas de ellas permiten inferir una acción más directa del nivel central (la capacitación para la prevención y el abordaje de situaciones de violencia; el fortalecimiento de los equipos especializados de las jurisdicciones; la elaboración de una guía orientadora con líneas de acción, criterios normativos y distribución de responsabilidades para los diferentes actores del sistema, la creación de una línea telefónica nacional gratuita para la recepción y derivación de consultas). Mientras que otras, dan cuenta de un trabajo en conjunto y articulado con los equipos jurisdiccionales y los servicios locales de protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente. La ley no especifica cómo se fortalecerán las prácticas institucionales ni cómo se acompañará a los equipos jurisdiccionales. Si bien en el artículo 4 se establece que el nivel nacional, en acuerdo con el nivel federal, promueve la elaboración y revisión de las normas de convivencia en las instituciones educativas se reconoce la competencia de las instituciones para elaborar y revisar periódicamente sus propios códigos o acuerdos de convivencia garantizando la participación de la comunidad educativa.

En suma, la ley refleja el corrimiento del modelo punitivo que ya venía desarrollándose en el marco normativo nacional y federal desde el año 2003, retoma las definiciones establecidas en las resoluciones del Consejo Federal de Educación y determina que las intervenciones recaen en las instituciones en el marco de los lineamientos definidos por la ley y los que se especifiquen en acuerdo con el Consejo Federal de Educación. Las acciones del nivel nacional se reducen al acompañamiento y la asistencia técnica a las jurisdicciones, siendo éstas últimas las responsables de garantizar la participación democrática y de aplicar acciones para la resolución de conflictos.

Las Resoluciones del Consejo Federal de Educación.

Como se señaló anteriormente, la legislación nacional sienta las bases para las definiciones federales sobre las que cada jurisdicción debe legislar en sus territorios. En este sentido, Ruiz, G. (2016) señala que la falta de operatividad de la Ley de Educación Nacional dio lugar a una

proliferación de resoluciones del Consejo Federal de Educación para su implementación, entre ellas, las que refirieron a la regulación de aspectos vinculados con la promoción de la convivencia democrática y la participación de los actores de la comunidad educativa como la Resolución N°93/09. En lo que refiere a la convivencia escolar, la nombrada resolución estableció que las jurisdicciones debían producir normativa específica en el marco de los principales instrumentos legales a nivel internacional y nacional, tales como las Constituciones Nacional y Provinciales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley contra la discriminación, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, la Ley de Educación Nacional y la Resolución del Consejo Federal de Educación N°84/09. Dicha normativa jurisdiccional orientaría a las instituciones en la construcción de sus Acuerdos Escolares de Convivencia, en el funcionamiento de sus órganos y las instancias de participación de la vida escolar. En los lineamientos establecidos en la resolución para la institucionalización de los acuerdos escolares de convivencia, se parte de reconocer la competencia de las instituciones para elaborar sus propios códigos o acuerdos de convivencia con la participación de todos sus actores. Sobre la base de la resolución no violenta de los conflictos, el respeto y la aceptación de las diferencias, se insta a las instituciones a desarrollar un sistema de sanciones que posibilite a los estudiantes hacerse responsables progresivamente de sus actos. Además, preve acciones de orientación y apoyo a las instituciones para la implementación progresiva de la normativa jurisdiccional. Los Acuerdos Escolares de Convivencia, deben respetar la asimetría entre los docentes y estudiantes y garantizar la igualdad ante la ley; se confeccionan y revisan con la participación activa de docentes, alumnos y familias y deben ser puestos en conocimiento a los alumnos ingresantes y sus familias. Una de las principales definiciones que introduce la Resolución y que da cuenta del modelo participativo es la diferenciación entre acuerdos y códigos. Establece que los primeros proponen valores y no prohibiciones, describen tipologías de conductas deseadas y no admitidas sin caer en la casuística y permiten la interpretación en cada caso de la transgresión con el fin de contextualizarla y evaluar la sanción que mejor permita el logro de los propósitos educativos. En este sentido, se establece que las sanciones serán graduales y proporcionales en relación con la transgresión cometida y tendrán un carácter educativo, estableciendo como tales el apercibimiento oral, formas de apercibimiento escrito, actividades de servicio comunitario-escolar, suspensión de uno a tres días, cambio de turno y cambio de escuela. En todos los casos, se promueve la escucha del estudiante y se le da la posibilidad de descargo frente a la sanción. Frente a la aplicación de una sanción grave, la misma debe analizarse en el consejo escolar de convivencia, lo que garantiza la participación de distintos actores de la comunidad educativa (en tanto órgano consultivo con representación sectorial) y, luego de aplicada, debe realizarse un seguimiento del problema por parte de los adultos de la escuela. Quedó

claramente expresado que ninguna sanción podrá atentar contra los derechos de los jóvenes, su regularidad o calificaciones académicas.

Tras la aprobación de la ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas, se derivaron tres resoluciones en el ámbito del Consejo Federal de Educación: la Resolución N°217/14, la N°226/14 y la N°239/14. La primera de ellas se tituló "Guía federal de orientaciones para la intervención educativa en situaciones complejas relacionadas con la vida escolar. Recuperar el saber hacer de las escuelas en relación con la convivencia y el cuidado comunitario". El marco jurídico en el que se fundamentó incluyó, entre otras leyes, la Ley de Educación Nacional, la Ley del Programa de Educación Sexual Integral, la ley de Protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, la ley de protección contra la violencia familiar, de Prohibición del trabajo infantil y adolescente, la ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, la de penalización de actos discriminatorios, y la ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad en las instituciones educativas. El fin de la guía fue orientar a los docentes en el diseño de estrategias para una convivencia democrática que respete el cuidado de todas las personas. En este sentido, propuso sugerencias básicas de intervención que cada escuela podía profundizar de acuerdo a su contexto y que fueron el resultado de la recopilación de experiencias institucionales de todo el país. La guía enfatizó en la vinculación de lo individual, lo institucional y lo comunitario, profundizando en la construcción participativa de los Acuerdos Escolares de Convivencia y en las intervenciones institucionales por su potencial de transformación en los sentidos y modos de la organización escolar.

Por medio de la Resolución N°226/14 se creó la línea telefónica gratuita para la atención de situaciones de violencia en las escuelas, coordinada por el Ministerio de Educación de la Nación con la participación de todas las jurisdicciones quienes designaron un equipo destinado a la atención conjunta, intervención y/o derivación de las situaciones que se recibían. Las jurisdicciones quedaron comprometidas a articular acciones con la Coordinación de Programas para la Inclusión Democrática en las Escuelas y el Programa Nacional de Convivencia Escolar, dependientes del Ministerio nacional. Por su parte, el Consejo Federal de Educación se comprometió a aprobar normativa federal respecto a los criterios para la elaboración de los Acuerdos de Convivencia en el nivel inicial y en el nivel primario. Se determinó que el Ministerio de Educación Nacional crearía el Consejo Asesor para la Convivencia Escolar Democrática encargado de realizar el informe bianual, asesorar a las jurisdicciones para la constitución, formación permanente y evaluación del funcionamiento de los equipos jurisdiccionales responsables del cumplimiento de la Ley N° 26892; asistir y asesorar en relación a la elaboración de pautas comunes y ejecución de políticas públicas para la construcción de una convi-

vencia democrática en las escuelas y promover campañas de sensibilización e información en los medios de comunicación masiva. Nuevamente, se destaca el rol del Consejo Federal de Educación en la elaboración de lineamientos, orientaciones y principios para su implementación en las jurisdicciones lo cual se reflejó en la última de las resoluciones nombradas por la cual se aprobaron las pautas para el acompañamiento y la intervención de los Equipos de Apoyo y Orientación Escolar. Se destacó la perspectiva institucional de intervención mediante el acompañamiento a los Equipos de Orientación Escolar, la conformación de equipos interdisciplinarios (psicólogos, pedagogos, fonoaudiólogos, médicos con orientación comunitaria), la transversalidad, la relación con otros programas y la articulación intersectorial.

La escuela como espacio de intervención privilegiado.

Desde sus orígenes, la escuela se erigió como el lugar privilegiado para la formación de la ciudadanía; sin embargo, que la escuela sea el lugar para la participación democrática es ampliamente aceptado y reconocido por la normativa, pero menos visible en las acciones. La escuela, además de formar en la ciudadanía en su función socializadora, construye subjetividad, es decir, quienes la habitan encuentran reflejos y miradas que configuran una autopercepción y expectativas que se traducen en una experiencia educativa singular. Y es en esa construcción de singularidad en la que no solo las palabras y el lenguaje tienen un rol protagónico sino también las normas y los límites. Diferentes teorías, desde diversos marcos teóricos e ideológicos, discutieron sobre las funciones de la educación y de la escolarización; dieron cuenta de la función de socialización así como también de reproducción de las desigualdades; de consolidación de los sistemas políticos o de transformación de la realidad social. Ello también se vio reflejado en el marco normativo desde los orígenes de nuestro sistema educativo hasta la actualidad ya que en los diferentes documentos oficiales consultados se plantea el desafío de pensar a la escuela como el lugar por excelencia para la formación de una mirada democrática y no criminalizante de los niños y jóvenes; un lugar en el que es posible trabajar para construir una sociedad más inclusiva y justa, a través de la escucha, desarmando las imágenes que criminalizan y estigmatizan con más pedagogía. El análisis del marco normativo realizado permite afirmar el cambio del modelo punitivo al participativo en la construcción de prácticas democráticas al interior de las escuelas para el abordaje de la conflictividad social. Todo ello en un contexto en el que la conflictividad se complejizó por la desigualdad social (tanto al interior como por fuera del sistema educativo) y por la adquisición de nuevas manifestaciones a partir del avance de las tecnologías de la comunicación y la información. Si bien este cambio de enfoque se promueve desde el marco normativo nacional y federal, llega a las instituciones educativas en forma de orientaciones y sugerencias básicas para la intervención. En este sentido, la escuela sigue apareciendo como el escenario privilegiado para la intervención, pero también como la

fuentes de experiencias sobre intervenciones posibles que desde el nivel nacional se sistematizan. Bolívar (2005) analiza los modelos que consideran situar las estrategias de mejora en las dinámicas internas por impulsos e imposiciones externas de la política o si situarla en la práctica docente en el aula. Sostiene que “en contextos de incertidumbre se confía en movilizar la capacidad interna de cambio (de las escuelas como organizaciones, de los individuos y grupos) para regenerar internamente la mejora de la educación” (Bolívar, 2005:864). Así, se pretende favorecer la emergencia de dinámicas autónomas de cambio, que puedan devolver el protagonismo a los agentes y así permanecer. Claro está que la potencialidad de intervención de los actores educativos es innegable en tanto son quienes protagonizan las situaciones conflictivas y su abordaje y resolución. Pero cabría preguntarse si las meras intervenciones artesanales de quienes habitan las instituciones escolares son suficientes para el abordaje de la conflictividad social y escolar. El equilibrio entre la política educativa que llega a las escuelas desde otros niveles y que responde a estándares externos y la autonomía escolar no es fácil de lograr en un sistema descentralizado a partir del cual, y por el rol del Consejo Federal de Educación, las definiciones generales se elaboran alejadas del territorio pero enfatizando en el trabajo institucional e intersectorial, quedando la escuela como principal responsable de las acciones para el abordaje de la conflictividad social y la promoción de prácticas democráticas. Por otro lado, los cambios estructurales promovidos durante el primero y el segundo ciclo de reformas no han conmovido los modos de hacer en las instituciones ni potenciaron su capacidad organizativa de desarrollo. En este sentido, cabría preguntarse por la potencialidad de las escuelas y sus actores para la solución no violenta de conflictos, cuando en muchas de las escuelas las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje reproducen la desigualdad y naturalizan prácticas violentas. En este punto cabe mencionar que se entiende por condiciones, entre otras, la ausencia de especialización en la formación de los docentes sobre temáticas vinculadas con la conflictividad social, la escasez de espacios de reflexión sobre la propia práctica al interior de las instituciones y en articulación con los órganos encargados de la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; los salarios en permanente discusión, la infraestructura sin mantenimiento, la implementación desigual de los contenidos curriculares vinculados con la promoción de la convivencia desde una perspectiva de derechos y participación democrática, la desigualdad en el nombramiento de cargos y equipos especializados en las escuelas. Si bien los programas analizados pretenden apoyar y acompañar a las jurisdicciones y a las instituciones, la implementación de las reformas recayó en las jurisdicciones y, en algunos casos, en cada institución incrementando la desigualdad en las posibilidades de intervención. Por otro lado, cabría preguntarse si el desarrollo de nuevas prácticas democráticas al interior de las escuelas, como la construcción de acuerdos escolares de convivencia y la puesta en marcha de los órganos consultivos,

podría encontrar ciertas resistencias propias de la gramática escolar que sobrevive a las sucesivas reformas. En síntesis, la escuela no solo es el lugar privilegiado para la formación en ciudadanía, sino que también se erigió como un lugar de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, en este sentido, debe generar prácticas que promuevan la resolución no violenta de conflictos y contribuir a la desnaturalización de las distintas formas de violencia. Si bien el marco normativo federal contribuyó para que nuevas prácticas se definan en las escuelas de todo el país, opera como un marco general de orientación que solo puede contribuir a la resolución de conflictos y a la promoción de una mejor convivencia si se logra una formación específica en la carrera docente, un desarrollo curricular que profundice y efectivice la implementación de los avances propuestos por la Ley de Educación Nacional y la conformación de equipos especializados en las instituciones que puedan planificar, analizar y sostener las intervenciones a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolívar, (2005): ¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: política educativa, escuela y aula. *Educ. Soc.*, 26 (92), 859-888.
- Botana, N.R. (2004). La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública. En Tenti Fanfani, E. (organizador) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (pp. 205-216), Buenos Aires, Argentina: IPE-UNESCO.
- Bringiotti, M.I. (2015). Violencias en la escuela: nuevos problemas, diferentes intervenciones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Ezpeleta, J. (2004). Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En Tenti Fanfani, E. (organizador) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (pp. 163-178), Buenos Aires, Argentina: IPE-UNESCO.
- Ruiz, G. (2016). La Institucionalización de la educación en sistemas escolares. En Ruíz G. (comp.) *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales* (pp. 21-52), Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Ruiz, G. (2016). Reformas Educativas Nacionales: definiciones normativas y voces públicas. En Ruíz G. (comp.) *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales* (pp. 53-98), Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Visalli, U.A. (2005). Aspectos psico-sociales del conflicto, mediación escolar y maltrato entre iguales (Bullying) en centros educativos. Universidad de Burgos.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires - UNICEF (2014). Violencia y escuelas. Otra mirada sobre las infancias y las juventudes. 1ra edición. Argentina.
- Boletín Oficial de la República Argentina (2006). Ley N°26061. Ley de promoción y protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente.
- Boletín Oficial de la República Argentina (2006). Ley N°26206. Ley de Educación Nacional.

- Boletín Oficial de la República Argentina (2013). Ley N° 26892. Ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas.
- Resolución Consejo Federal de Educación N°239/14. Aprueba documentos relativos a las Pautas y Criterios Federales para la elaboración de Acuerdos de Convivencia para el Nivel Inicial y el Nivel Primario. República Argentina.
- Resolución Consejo Federal de Educación N°239/14. Anexo I. Aprueba pautas y criterios federales para la elaboración de Acuerdos de Convivencia para el Nivel Inicial y el Nivel Primario. República Argentina.
- Resolución Consejo Federal de Educación N°239/14, Anexo II. Pautas federales para el acompañamiento y la intervención de los equipos de apoyo y orientación escolar que trabajan en el ámbito educativo. República Argentina.
- Resolución Consejo Federal de Educación N° 226/14. Creación de línea telefónica gratuita para la atención de situaciones de violencia en las escuelas. República Argentina.
- Resolución Consejo Federal de Educación N° 217/14. Guía federal de orientaciones para la intervención educativa en situaciones complejas relacionadas con la vida escolar. República Argentina.
- Resolución Consejo Federal de Educación N° 93/09. Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria. República Argentina.

Fecha de recepción: 29 de marzo de 2018

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2018