

## ASPECTOS INICIALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA ESCUELA SECUNDARIA EN EL ESTADO DE MATO GROSSO

### *ASPECTOS INICIAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE MATO GROSSO*

### *INITIAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE NEW HIGH SCHOOL IN THE STATE OF MATO GROSSO*

Alicia BONAMINO<sup>1</sup>  
Nathacha Monteiro FERREIRA<sup>2</sup>  
Naira MUYLAERT<sup>3</sup>

**RESUMEN:** El objetivo del artículo es comprender cómo se desarrolla reforma de la enseñanza secundaria en el estado de Mato Grosso (MT), de acuerdo con las características presentes en 2020. La implementación estatal de esta reforma involucra reglas, relaciones federativas y actores burocráticos, que son analizadas a partir de referencias de Ciencias Políticas, en particular el binomio ambigüedad-conflicto (Matland, 1995) y la visión de las políticas públicas como un proceso incremental (Lindblom, 1979). Se observa que la implementación de la reforma en el estado tiene dos resultados sobresalientes: i. se desarrolla en un contexto experimental, proporcionado por la ambigüedad de las reglas de la reforma, que permiten diferentes interpretaciones, y por el bajo cuestionamiento de los actores estatales sobre la necesidad de reforma; y ii. ocurre de manera puntual, priorizando la ampliación de iniciativas en curso que se adhieren a las propuestas del MEC. En ese sentido, en MT, el NEM estuvo marcado por acciones previas que ocurrieron por inducción e incentivo del Gobierno Federal.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma de la enseñanza secundaria. Implementación. Mato Grosso.

**RESUMO:** *O artigo tem como objetivo compreender como se desenvolve a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) no Estado do Mato Grosso (MT), segundo características vigentes em 2020. A implementação do NEM envolve regras, relações federativas e entre atores burocráticos, que são analisadas a partir de referenciais da Ciência Política, notadamente do binômio ambigüidade-conflito (MATLAND, 1995) e da visão de política pública como processo incremental (LINDBLUM, 1979). O estudo observou que a implementação do NEM tem dois resultados marcantes i. realiza-se em um contexto de natureza experimental, propiciado pela ambigüidade das regras, que permitem interpretações diferentes, e pelo baixo questionamento dos atores estaduais sobre a*

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Profesora Asociada. Doctorado en Educación (PUC-Rio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8778-5362>. E-mail: [alicia@puc-rio.br](mailto:alicia@puc-rio.br)

<sup>2</sup> Pontificia Universidad Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Maestría Universitaria en Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4496-7304>. E-mail: [nathachamf@gmail.com](mailto:nathachamf@gmail.com)

<sup>3</sup> Pontificia Universidad Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Profesora del Departamento de Educación y del Programa de Posgrado en Educación (PPGE). Doctorado en Educación (PUC-Rio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5161-0501>. E-mail: [naira@puc-rio.br](mailto:naira@puc-rio.br)

necessidade da reforma; e ii. acontece de forma pontual, priorizando a expansão de iniciativas em curso e aderentes às propostas do Ministério da Educação – MEC. Nesse sentido, em MT, o NEM foi marcado por ações prévias que aconteceram por indução e incentivo do Governo Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Novo Ensino Médio. Implementação. Mato Grosso.*

**ABSTRACT:** *The objective of the article is to understand how the implementation of the New High School model (Novo Ensino Médio, or NEM) is developed in the State of Mato Grosso (MT), according to current characteristics in 2020. The implementation of the NEM involves rules, federal relations, and relations among bureaucratic agents, which are analyzed from Political Science reference, especially the binomial ambiguity-conflict (Matland, 1995) and the view of public policy as an incremental process (Lindblom, 1979). It is possible to observe that the implementation of the NEM has two results with important characteristics: i. it happens in an experimental context, allowed by ambiguity of NEM's rules that accept different interpretations, and by low criticism of state agents about the necessity of the reform; and ii. it happens in a specific manner, focusing on expanding ongoing initiatives and those that fit to Education Ministry's proposals. In this sense, in MT, the NEM was marked by a series of previous actions that took place by induction and incentive of the Federal Government.*

**KEYWORDS:** *New High School. Implementation. Mato Grosso.*

## Introducción

En septiembre de 2016 se promulgó la medida provisional nº 746 (BRASIL, 2016), que instituyó la reforma de la Enseñanza Secundaria y propuso dos cambios sustanciales: la ampliación de la carga de trabajo para la implementación de una escuela secundaria a tiempo completo y la diversificación del currículo escolar, a través de la inclusión de cinco itinerarios de capacitación: I - lenguajes y sus tecnologías; II - matemáticas y sus tecnologías; III - ciencias de la naturaleza y sus tecnologías; IV - ciencias humanas y sociales aplicadas; V - formación técnica y profesional (Artigo 36 da lei nº 13.415 de 2017), definición de lo que debe llevarse a cabo en consonancia con la Base Nacional Curricular Común (BNCC) (BRASIL, 2018a) y de acuerdo con las realidades y capacidades locales de cada sistema educativo.

Considerando los cambios propuestos por la llamada Nueva Enseñanza Secundaria (NES), La autonomía de los Estados para adherirse, o no, a la política nacional y las asimetrías entre las capacidades técnicas, burocráticas y financieras de los Estados, este estudio tiene como objetivo principal comprender cómo se desarrolla la implementación de NES en el Estado de Mato Grosso (MT).

Aparte del estudio de Lotta, Bauer, Rojas y Jobim (2021), no se identificaron otros estudios destinados a analizar la implementación de la reforma de la Enseñanza Secundaria por parte de los estados brasileños. Los autores buscaron comprender cómo el cambio exógeno promovido por la reforma federal de la Enseñanza Secundaria afectó y se vio afectado por los contextos de implementación estatal. A partir del análisis de datos empíricos sobre cambios en la Enseñanza Secundaria, pre-MP 746 (BRASIL, 2016) y Ley 13.415 (BRASIL, 2017), los autores caracterizan dos grupos de estados según el grado de incidencia, alcance e institucionalización de los cambios practicados. El primero cubre los estados que han tenido experiencias previas incipientes de cambio en la Enseñanza Secundaria. El segundo, aquellos que tuvieron experiencias con cambios más radicales, más institucionalizados o con mayor cobertura en la red. Este grupo se divide en dos subgrupos, que abarcan estados con experiencias previas, pero puntuales o vinculadas a temas específicos inducidos por el Gobierno Federal, y estados con un movimiento más consolidado de cambios, e iniciativas interrelacionadas, más integrales, institucionalizadas y no sólo vinculadas a incentivos federales.

En línea con la búsqueda de Lotta, Bauer, Rojas e Jobim (2021), este estudio también analiza la implementación de la reforma de la Enseñanza Secundaria, pero tiene como evidencia empírica el Estado de Mato Grosso (MT). Con el fin de comprender el contexto de implementación específica de la reforma en este Estado e identificar el papel desempeñado por las experiencias previas de cambio, este estudio moviliza referencias teóricas sobre la implementación de políticas públicas en el campo de la Ciencia Política, todavía poco explorado en estudios sobre políticas públicas en el campo de la Educación. Hay dos referencias principales que subyacen a los análisis sobre la implementación de la nueva Enseñanza Secundaria en el Estado de Mato Grosso: el modelo analítico de Matland (1995), que define diferentes contextos de implementación basados en la relación entre las variables conflicto y ambigüedad y el concepto de incrementalismo elaborado por Lindblom (1979).

El enfoque metodológico adoptado es cualitativo e implica el análisis de documentos oficiales nacionales y estatales relacionados con la reforma y entrevistas con actores de alto y mediano rango<sup>4</sup> del Departamento de Educación del Estado de Mato Grosso (SEE-MT). Las entrevistas tuvieron como objetivo identificar cómo sucede, en la percepción de los agentes de la Secretaría de Educación del Estado de Mato Grosso (SEE-MT), el proceso de implementación de la reforma en el Estado, considerando las relaciones federativas y

<sup>4</sup> La investigación fue aprobada por el Comité de Ética de la institución y todos los actores entrevistados firmaron el Término de Compromiso Libre e Informado (TCLE)

burocráticas, el papel inductor del Gobierno Federal y los impactos de la reforma en los cambios en curso. Se entrevistó a tres gerentes educativos de SEE-MT involucrados directamente con la reforma, quienes serán nombrados como Gerentes Educativos 1, 2 y 3, para garantizar la preservación del anonimato. GE1 pertenece al alto nivel de la Secretaría, y GE2 y GE3 son empleados de alto rango vinculados a la Coordinación de Desarrollo de Escuelas Secundarias del estado de Mato Grosso.

Además de esta introducción, el estudio está organizado en cuatro secciones. La siguiente sección presenta dos subsecciones que abordan las dos referencias teóricas adoptadas en el análisis de la experiencia de Mato Grosso. La tercera sección discute los principales resultados de la investigación y, finalmente, la cuarta sección concluye el artículo con las consideraciones finales sobre los resultados del estudio.

### Referencias teóricas del estudio

La literatura sobre la implementación de políticas públicas y el aspecto del análisis de políticas públicas que toma la implementación como objeto de investigación tienen afiliaciones teóricas en la administración pública y la ciencia política, así como inspiración en Derecho y Sociología. Estas son perspectivas recientes en el análisis de políticas públicas (BICHIR, 2020; LOTTA, 2019), que buscan identificar las respuestas dadas por diferentes enfoques a una pregunta central: ¿por qué hay una diferencia entre los objetivos planificados y los resultados alcanzados por las políticas públicas?

El primer enfoque, llamado *top-down*, adopta una perspectiva normativa y prescriptiva, que enfatiza el *deber ser* de la política. Buscando explicar por qué las políticas fracasan, propone que la implementación sea analizada con base en los objetivos diseñados (formulación) y su comparación con lo que no se realizó, con el objetivo de corregir las direcciones de implementación de acuerdo con las reglas definidas por la formulación de políticas.

Las principales críticas a este enfoque señalan que la implementación no es solo una acción operativa, centrada en reglas formales, sino más bien una actividad continua que requiere una toma de decisiones parcial, e influenciada por la relación entre actores con racionalidad limitada y otros valores que también guían sus decisiones. El nuevo enfoque resultante de estas críticas se llama *bottom-up* y propone comprender la implementación de "abajo hacia arriba", considerando los factores contextuales que afectan la implementación y

la discreción de los actores para comprender y explicar lo que realmente sucede en el proceso de implementación, independientemente de los resultados esperados.

A partir de estos dos enfoques, surgen nuevas perspectivas analíticas que sintetizan elementos de los enfoques *top-down* y *bottom-up* y desarrollar modelos de análisis diversificados, incluido el modelo de ambigüedad y conflicto de Matland (1995). Con el fin de desarrollar un modelo de análisis de implementación que supere la antinomia existente entre los *top-down* y *bottom-up*, Matland propone incorporar en el análisis de la implementación, el punto de vista de los formuladores y agentes de los niveles centrales de decisión, el papel de los grupos objetivo de la política y sus implementadores locales, además de las dimensiones conflicto y ambigüedad, consideradas como elementos presentes en diversos grados en el proceso de implementación.

### Contextos de implementación

Matland (1995) considera que tanto la formulación como la implementación están marcadas por cierto grado de conflicto y ambigüedad. El conflicto se relaciona con el nivel de acuerdo / desacuerdo de los actores con respecto a los fines y / o medios de la política. Cuando hay un conflicto bajo, los actores están de acuerdo en lo *que se debe hacer* y *cómo se debe hacer*. Cuando hay un alto nivel de conflicto, hay más obstáculos y dificultades para la implementación de la política debido a las percepciones divergentes de los actores. La ambigüedad, por otro lado, se manifiesta en la mayor o menor claridad de los objetivos de la política y, especialmente, en los medios y procedimientos que deben adoptarse para alcanzarlos. En este sentido, la ambigüedad puede estar presente en el propósito de la política -cuando no está claro acerca de sus objetivos- o en el proceso, cuando uno tiene claridad sobre los objetivos, pero no sobre cómo realizar acciones para alcanzarlos. Tanto el conflicto como la ambigüedad son manejables y pueden cambiar con el tiempo. En el modelo de Matland (1995), las combinaciones entre estas dos variables dan lugar a cuatro tipos de contextos de implementación, presentados en la Figura 1.

**Figura 1** - Tipos de implementación a partir de la combinación de conceptos de conflicto y ambigüedad

	Bajo conflicto	Alto conflicto
Baja Ambigüedad	Implementación administrativa Los Recursos determinan los resultados; Sistemas cerrados tecnocráticos.	<b>Implementación política</b> El Poder determina la implementación; Abierto a las influencias; Intento de asegurar el cumplimiento.
Alta ambigüedad	<b>Implementación experimental</b>  Contexto determina procesos; Muchos actores de poder; Negociación y creación.	<b>Implementación simbólica</b>  Nuevos valores; Nuevos objetivos; Depende de la fuerza de coalización.

Fuente: Matland, R. E. (1995). Traduzido por Lotta, Bauer, Rojas y Jobim (2021)

Cuando una política presenta un bajo grado de conflicto y ambigüedad, existe el tipo de implementación administrativa, donde hay un conocimiento claro sobre los objetivos de la política y sobre los medios que deben emplearse para alcanzarlos. En este tipo de implementación, los resultados de la política son predecibles y homogéneos, porque las acciones tienden a realizarse de manera estandarizada, y existe un pequeño margen de discreción para el desempeño de los actores. Así, cuando una política presenta un alto grado de acuerdo entre los actores y se conocen las formas de lograr los objetivos, la implementación se lleva a cabo de manera técnica y burocrática, teniendo solo como obstáculo la disponibilidad o no de recursos.

Cuando hay un conflicto elevado y una baja ambigüedad, nos enfrentamos a un contexto político de aplicación. En este caso, los actores tienen claridad sobre los objetivos, pero el conflicto y el desacuerdo ocurren porque los objetivos definidos son incompatibles con los intereses de los actores involucrados en la implementación de la política. Este contexto ocurre típicamente cuando el gobierno decide implementar una política pública, incluso cuando los otros actores no están de acuerdo con ella. Es un tipo de implementación que tiene una fuerte influencia en el contexto político y utiliza coacciones e incentivos para superar el conflicto. El resultado de la política se obtiene por el poder de la autoridad que desea su implementación.

Cuando hay poco conflicto y alta ambigüedad, se caracteriza un contexto de implementación experimental. La existencia de un bajo nivel de conflicto permite la participación e implicación de una diversidad de actores interesados en la implementación de la política y también una gran autonomía para los implementadores. En este caso, no hay

dudas sobre la importancia de la política, pero hay espacio no solo para la participación de múltiples actores en la implementación de la política, sino también para múltiples interpretaciones y entendimientos sobre sus objetivos, instrumentos y propósitos. El amplio espacio para el ejercicio de la discrecionalidad de los agentes de ejecución proporciona variaciones en la implementación y resultados más dependientes de las condiciones contextuales.

Finalmente, la implementación simbólica ocurre cuando uno tiene un alto grado de ambigüedad y conflicto. En este caso, hay muchas dificultades para implementar la política y sus resultados terminan por no ser efectivos. En general, se trata de políticas formuladas sin las condiciones necesarias para su implementación, con la intención de movilizar coaliciones, obtener apoyo político y exigir posiciones de gobierno, pero sin recursos habilitantes para su implementación. Su objetivo es llamar la atención sobre el tema y buscar apoyo político.

La matriz de ambigüedad y conflicto propuesta por Matland (1995) será una referencia en el análisis de estas variables y en el análisis del contexto de implementación de NES en el Estado de Mato Grosso.

### **Implementación e incrementalismo**

El incrementalismo sostiene que los actores involucrados en la implementación de una nueva política tienden a basarse en experiencias anteriores y / o en curso, enfatizando así la importancia del pasado para la implementación de la nueva política. Una nueva política no parte de cero, por el contrario, su implementación considera los recursos y la estructura de otros programas, así como la experiencia de los agentes implementadores adquirida en experiencias anteriores. En este sentido, las decisiones tomadas en programas anteriores son importantes para la nueva política.

Lindblom (1979), Uno de los autores que discute el modelo de análisis incremental señala que los procesos de toma de decisiones pueden clasificarse como simples – relacionados con decisiones racionales – y complejos, relacionados con formas incrementales de implementación, en las que la política se ejecuta en pequeños pasos, sin generar cambios drásticos y abruptos en el programa establecido. Desde esta perspectiva, la implementación se basa en un proceso continuo de revisión de acciones y en la toma de decisiones incrementales que parten del comportamiento anterior, sin implicar necesariamente la búsqueda de una solución óptima o el logro de una situación ideal. (PEREIRA *et al.*, 2010; SOUZA, 2006). La

política ya implementada se transforma a partir de pequeños ajustes marginales en su estructura, evitando así una ruptura institucional. (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Lindblom (1979, p. 84-86) destaca tres aspectos del modelo incremental de implementación de políticas públicas, a saber: (i) se construye paso a paso, a través de cambios incrementales que parten de políticas preexistentes; ii) implique ajustes mutuos y negociaciones entre actores; (iii) no es una solución definitiva a los problemas. Es solo un paso que, si tiene éxito, puede ser seguido por otros, en políticas construidas y reconstruidas de manera sucesiva, y que buscan avanzar en la dirección de la meta deseada.

Esta perspectiva nos permite analizar la importancia de las iniciativas previas de cambio en la implementación de la reforma de la escuela secundaria en el Estado de Mato Grosso.

### **La implementación de NES en el estado de Mato Grosso**

La reforma de la Enseñanza Secundaria llega a Mato Grosso en un contexto donde las acciones ya estaban en marcha y esto influye en la configuración de la implementación. La investigación de Lotta, Bauer, Rojas y Jobim (2021) muestra que Mato Grosso ha implementado, desde 2008, *acciones en la formación integral y protagonismo del estudiante; Innovaciones curriculares y nuevos formatos de enseñanza; y Educación Profesional y Técnica*, que incluyen componentes curriculares que luego serían contemplados por la NES en 2017.

En el primer eje, *Educación Integral y Protagonismo Estudiantil*, Mato Grosso realiza acciones dirigidas al proyecto de vida, desde 2016, totalizando, en 2020, 40 experiencias que están presentes en el 8% de las escuelas de su red. Desde 2017, también han estado implementando acciones relacionadas con *la electividad*<sup>5</sup> y *la tutoría*<sup>6</sup>, en igual número y cobertura de la red como proyectos de vida. Así, se trata de iniciativas que iniciaron con anticipación o en el mismo periodo en el que se aprobó la reforma de la escuela secundaria y en las que el Ministerio de Educación – MEC realizó acciones de incentivo e inducción con los estados, buscando promover el apoyo a la NES. En el segundo *eje, Innovaciones Curriculares y Nuevos Formatos de Enseñanza*, el Estado presenta experiencias curriculares de integración de disciplinas, desde 2008, con 120 acciones que cubren el 24% de la red. En el tercer eje, *Educación Profesional y Técnica*, Mato Grosso tiene, desde 2008, 36

<sup>5</sup> La electividad está relacionada con la posibilidad de elección de los estudiantes (LOTTA *et al.*, 2019).

<sup>6</sup> La mentoría está relacionada con el desarrollo de actividades de orientación (LOTTA *et al.*, 2019).

experiencias de *actividades que incorporan el mundo del trabajo*, cubriendo el 7,5% de la red. El pequeño alcance de las acciones en cada uno de los tres ejes fortalece la hipótesis de una consolidación incremental de NES en el Estado de Mato Grosso, como lo indica el estudio de Lotta, Bauer, Rojas y Jobim (2021).

En términos de iniciativas anteriores de cambio en la Enseñanza Secundaria, la red estatal de Mato Grosso tiene proyectos para aumentar la carga de trabajo y la educación completa en la Enseñanza Secundaria, inducidos durante más de una década por el Gobierno Federal. Desde 2008, la red estatal ha impulsado iniciativas para cambiar esta naturaleza, de manera experimental e incremental, en línea con aquellas que se convertirían en los ejes principales de NES. Los programas del Gobierno Federal que involucran incentivos financieros, como el Programa para la Promoción de Escuelas de Enseñanza Media Secundaria de Tiempo Integral (EMTI), llamado en el estado de Escuelas Completas, existen desde 2008, y la Enseñanza Media Secundaria Innovadora (ProEMI), desde 2010, lo que demuestra que la agenda de reforma estatal fue guiada por el Gobierno Federal en el último período. Estos son programas que se expanden lentamente y se llevan a cabo en un número limitado de escuelas, caracterizando un contexto experimental e incremental de implementación. (LIMDBLON, 1979; MATLAND, 1995).

El programa Escuelas Plenas, es decir, de las escuelas que forman parte del EMTI, es el más cercano a la propuesta de ampliar la carga de trabajo y la formación integral que presenta la reforma, aunque su oferta en escuelas estatales se limitó, en 2020, a una pequeña fracción del universo de 490 escuelas de la red estatal. Según uno de los entrevistados:

Empezamos con siete, luego catorce, pero no fue más allá de eso. Luego piensas en la dimensión estatal, en términos de Mato Grosso, cuatrocientas pocas unidades escolares, y luego cómo obtienes solo un número pequeño, con buenas experiencias, buenos resultados, pero no ampliado para que todos tuvieran la posibilidad de asistir, participar en una unidad que tenía este tipo de organización. (GE2, 2020).

El proyecto de Escuelas Plenas de SEE-MT es la principal acción estatal dirigida a la Enseñanza Secundaria. A pesar de su importancia, es una iniciativa piloto que cubrió, en 2020, el pequeño número de 39 escuelas, según la información disponible en el sitio web de SEE-MT y en las entrevistas.

La experiencia de las Escuelas Plenas contribuyó al ritmo y la definición del enfoque de la implementación del NES en el Estado, que inicialmente fue implementado por un pequeño número de escuelas seleccionadas en base a los criterios definidos por el Nuevo Programa de Apoyo a la Enseñanza Secundaria, a saber:

1. participantes del Programa de Enseñanza Media Secundaria Innovadora - ProEMI, instituido por la Ordenanza MEC n° 971, de 9 de octubre de 2009;
2. Unidades de Enseñanza Secundaria de Tiempo Integral, Iniciativa estatal o distrital, no participantes del Programa para Promover la Implementación de Escuelas Secundarias de Tiempo Integral;
3. Unidades escolares que ya tienen un viaje diario de cinco horas (BRASIL, 2018b).

Las entrevistas muestran que el número de escuelas fue definido deliberadamente por SEE-MT, sobre la base de la información de que la promoción del Gobierno Federal para las escuelas piloto sólo estaría disponible en el período inicial de aplicación de la reforma. Los actores entrevistados reportaron preocupación por la sostenibilidad de este modelo en la red, sin el apoyo del Gobierno Federal, justificando, por lo tanto, el pequeño número de escuelas que participan en el piloto. Esta preocupación es alimentada por la propia inestabilidad del Gobierno Federal y del MEC, por la posibilidad siempre presente de intercambio del Ministro de Educación y por la interrupción de las acciones del MEC para promover y coordinar el NES. Las entrevistas muestran que la red no percibe la reforma de la escuela secundaria como una política pública, sino más bien como un nuevo programa MEC.

Entre las iniciativas previas de cambio existentes en el Estado, inducidas e impulsadas por el Gobierno Federal, uno de los entrevistados se refirió al Programa de Enseñanza Media Innovadora (EMI): *"También tuvimos el Programa de Escuelas Secundarias Innovadoras aquí en el estado, que de hecho él fue un promotor de este cambio"* (GE3, 2020). El mismo entrevistado afirma que la llegada de la reforma impactó significativamente a la red, pero destacó que la reforma también ayudó a mostrar que *"nuestro estado ya tiene algo en este movimiento"* (GE3, 2020), refiriéndose a la iniciativa de escuelas a tiempo completo que se lleva a cabo de manera experimental en la red.

De hecho, en el momento de la reforma, había alrededor de 60 unidades escolares que ofrecían el Programa IME. Esta oferta habría contribuido, según los entrevistados, a la comprensión de los cambios definidos por la reforma, especialmente en lo que respecta a la flexibilidad curricular. Teniendo en cuenta el tamaño de la red, el número de escuelas que ofrecen el IME representa un pequeño porcentaje de alrededor del 12% de las escuelas estatales, lo que hace que el proceso de comprensión e implementación de la política en toda la red siga siendo considerado como uno de los principales desafíos por los miembros de SEE-MT entrevistados.

Por otro lado, como pocas escuelas tenían experiencia con flexibilización curricular, SEE-MT realizó reuniones de integración entre unidades escolares para intercambiar experiencias y comprender NES. La propuesta era que la flexibilidad curricular comenzaría en 2019, pero debido a la inercia del MEC, se pospuso para 2020, lo que fue considerado positivo por los actores de SEE-MT, porque "se tuvo más tiempo para comprender mejor la propuesta y orientar a los profesionales de la educación". (GE3, 2020),

En 2020, la red había comenzado la implementación de la propuesta de flexibilidad curricular en las escuelas piloto, aquellas seleccionadas de acuerdo con los criterios del Programa de Apoyo a la Enseñanza Secundaria Nueva del MEC. La investigación identificó que se trata de escuelas ubicadas alrededor de la SEE-MT y la razón invocada por los entrevistados para justificar la adopción de este criterio de selección se refiere a la falta de recursos financieros y humanos para el monitoreo y monitoreo de unidades escolares ubicadas en lugares más distantes de la Secretaría. Con la proximidad entre las escuelas y SEE-MT como criterio para la selección de las unidades que recibirán la política, las escuelas de la periferia, las escuelas rurales, los quilombolas y los pueblos indígenas, que tienden a ser los más vulnerables socialmente, prácticamente no tienen posibilidades de formar parte de una posible expansión de esta experiencia piloto.

Las entrevistas con actores de SEE-MT, realizadas en 2020, revelaron que la última guía del MEC sobre NES tuvo lugar en 2019. También revelaron que, ante la inercia o ausencia del Gobierno Federal, el tercer sector habría liderado el apoyo a las dependencias estatales en el proceso de implementación de la reforma.

El apoyo del Estado de Mato Grosso a los programas de promoción del MEC y la falta de coordinación y estímulo del Gobierno Federal reforzaron y proporcionaron, especialmente, a partir de 2016, nuevas asociaciones con el tercer sector en un contexto experimental de implementación, como sucedió, por ejemplo, en el caso del apoyo brindado por instituciones no estatales a la introducción de cambios curriculares y la provisión de escuelas de tiempo completo. Por ejemplo, en la dimensión curricular, el Estado de Mato Grosso utilizó material sobre el BNCC (BRASIL, 2018a) preparado por el Instituto Reúna<sup>7</sup>, Instituto Porvir<sup>8</sup> y

---

<sup>7</sup> El Instituto Reúna es una organización sin fines de lucro que nació del desafío actual de implementar la Base Curricular Nacional Común (BNCC) (BRASIL, 2018a) y cumplir con el Objetivo 7 del Plan Nacional de Educación 2014-2024 (BRASIL, 2014), que prevé la promoción de la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades. El instituto tiene como socios a la Fundación Lemann e *Imaginable Futures*.

<sup>8</sup> Porvir es una organización autónoma y sin fines de lucro que tiene una plataforma de contenido y movilización sobre innovaciones educativas en Brasil. Hasta 2019 fue mantenido por el Instituto Inspirare.

Fundación Lemann<sup>9</sup>. Según los entrevistados, entre los programas activos del gobierno federal, se encuentra la transferencia del PDDE<sup>10</sup> y ProBNCC - uno de los programas más relevantes - aunque los entrevistados se refieren a problemas con los pagos esperados para los equipos involucrados en la implementación de la nueva base curricular.

Los entrevistados también destacaron otros elementos afectados por la ausencia del Gobierno Federal en la coordinación de la reforma de la Enseñanza Secundaria. Según sus declaraciones, SEE-MT utilizó inicialmente la Guía de Implementación del MEC y la Ordenanza No. 649 (BRASIL, 2018b) que establece el Nuevo Programa de Apoyo a la Escuela Enseñanza Secundaria y establece directrices, parámetros y criterios para su implementación. Los directivos indicaron, sin embargo, que las incertidumbres respecto a la reforma de la escuela secundaria y los lineamientos de estos documentos no fueron alteradas por el MEC a través de nuevas acciones. Para los entrevistados, las incertidumbres sobre NES se habrían visto reforzadas por la desorganización característica de las pocas reuniones de capacitación promovidas por el MEC, que fueron consideradas "extremadamente inconexas".

Paralelamente a la identificación de la ausencia del MEC, los directivos entrevistados reconocen el papel desempeñado por el Consejo Nacional de Secretarios de Educación - CONSED<sup>11</sup> en la implementación de la reforma, principalmente en la factibilidad y organización de espacios de capacitación e intercambio, lo que permitió a SEE-MT iniciar el proceso de producción del documento de referencia curricular de la Enseñanza Secundaria.

Así que CONSED, está tomando un papel intenso dentro de este proceso de implementación. Entonces, entonces, es lo que ha proporcionado capacitación para la coordinación general, es lo que ha dado capacitación a los coordinadores de escena. Es lo que nos ha dado orientación que hemos podido caminar con un poco más de criterio, y más tranquilidad también. Es CONSED lo que, de hecho, ha facilitado nuestro trabajo. La Guía de Implementación [del MEC], por supuesto, también nos guía, pero es solo el principio... Creo que ese es el paso inicial. Lo que ha desarrollado en gran medida nuestro trabajo, que por lo tanto ha proporcionado una orientación precisa, ligeramente más precisa, es CONSED (GE2, 2020).

9 La Fundación Lemann es una organización familiar y sin fines de lucro que colabora con iniciativas de educación pública en todo Brasil.

<sup>10</sup> El Programa de Dinero Directo en la Escuela (PDDE) tiene como objetivo proporcionar asistencia financiera a las escuelas, en un nivel adicional, con el fin de contribuir al mantenimiento y mejora de la infraestructura física y pedagógica, con el consiguiente aumento en el rendimiento escolar. También tiene como objetivo fortalecer la participación social y la autogestión escolar.

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Secretarios de Educación, es una asociación sin fines de lucro de derecho privado, que agrupa a las Secretarías de Educación de los Estados y del Distrito Federal, que tiene como objetivo promover la integración de las redes educativas estatales e intensificar la participación de los estados en los procesos de toma de decisiones de las políticas nacionales, además de promover el régimen de colaboración entre las unidades federativas para el desarrollo de las escuelas públicas.

La participación de CONSED, en la implementación de la reforma se lleva a cabo a través del frente de Currículo y la Nueva Enseñanza Secundaria. El frente es una de las estrategias de trabajo de la Agenda de Aprendizaje, que se desarrolló en colaboración con la Unión de Líderes Educativos Municipales (UNDIME) y reúne temas prioritarios para estados y municipios. A través de este Frente, CONSED apoya a los estados brasileños en la elaboración de planes de estudio y en la construcción de la arquitectura NES.

La dimensión curricular de la reforma puede ser la que más ha avanzado en el Estado en los últimos tiempos. Esto se debe, según los entrevistados, a la experiencia acumulada por el equipo de SEE-MT y sus empleados con el proceso de reformulación y adecuación del currículo de la Escuela Primaria a la BNCC (BRASIL, 2018a). Las entrevistas muestran que la misma coordinación estatal y los mismos escritores y colaboradores que formaron el equipo responsable de la elaboración del nuevo currículo de la escuela primaria permanecieron vinculados a SEE-MT, colaborando con la construcción del nuevo documento de referencia curricular para NES. De acuerdo con las entrevistas, el Estado no cuenta con el apoyo del Gobierno Federal en la reformulación del currículo y en la implementación de la reforma, sino de un analista de gestión contratado por el CONSED para trabajar con SEE-MT en la construcción del proceso de consulta pública del nuevo currículo, que implica la propuesta de capacitación general y también, itinerarios formativos.

También en relación con la dimensión curricular, los entrevistados reconocen que el itinerario técnico-profesional fue el menos definido en 2020, cuando se realizaron las entrevistas, y señalan la falta de estructura en las escuelas de la red para adoptarlo, indicando la búsqueda de asociaciones de la Secretaría con la Universidad Estatal de Mato Grosso - UNEMAT, y con el Sistema S,<sup>12</sup> para la oferta del quinto itinerario. Reconocen, sin embargo, que este enfoque se debe a la falta de recursos financieros e infraestructura, lo que lo hace viable solo en algunas de las escuelas que ya ofrecen la Enseñanza Secundaria integrada con la formación profesional.

En el caso del nuevo currículo de la Enseñanza Primaria guiado por la BNCC (BRASIL, 2018a), el Consejo Estatal de Educación de Mato Grosso promovió eventos de discusión, invitando a profesores de diferentes áreas. Estas acciones habrían contribuido, según los entrevistados, a la maduración del debate posterior con los profesores de secundaria. Además, el hecho de que fuera el mismo equipo el que participara en la discusión

---

<sup>12</sup> Sistema S es el conjunto de nueve instituciones de interés para las categorías profesionales, establecidas por la Constitución brasileña (BRASIL, 1988).

del nuevo plan de estudios de la Enseñanza Primaria y Secundaria habría facilitado la comprensión de la progresión de las habilidades y destrezas a lo largo de la Educación Básica.

Además, la discusión del currículo NES con las escuelas de tiempo completo de la red habría contribuido, más específicamente, a la comprensión de la "estructura de itinerarios", "del bloque electivo", "del proyecto de vida" y "de los senderos de profundización". Los entrevistados dicen que esperan que la experiencia con las escuelas de tiempo completo les ayude a "explicar la función del itinerario", y luego "madurar la discusión general con los profesores de la red", reduciendo así, en los términos de Matland (1995), el grado de ambigüedad y conflicto en torno a la reforma.

El proceso de educación continua es otro de los desafíos de SEE-MT que depende del apoyo del Gobierno Federal. Se elaboró un plan de capacitación con enfoque en profesionales que trabajan en escuelas piloto y cuya continuidad depende de la transferencia proporcionada por el Gobierno Federal para apoyar la implementación de NES en los estados, por un monto de 1.8 millones de reales, prevista para el año 2020. En Escuelas Plenas, Ya se han implementado acciones de formación inicial del profesorado dirigidas a la formación integral del alumnado. Fue precisamente durante esta formación que, según los entrevistados, los centros estatales de formación docente tuvieron contacto con las nuevas metodologías requeridas por la formación integral.

La predicción de los entrevistados es que las actividades de capacitación se reanudarán de manera ampliada inmediatamente después de la aprobación del documento de referencia del currículo estatal para la Enseñanza Secundaria. El plan de capacitación de capacitadores está a cargo de los 15 Centros de Capacitación y Actualización Profesional (CEFAPROS) distribuidos en todo el Estado, y se prevén iniciativas de capacitación para directores, coordinadores y docentes de la red estatal.

La ampliación del volumen de trabajo también se considera uno de los principales problemas en la aplicación de la NES. Actualmente, no existe un plan en el Estado que contemple esta ampliación, sino un modelo implementado por la Secretaría con carácter experimental. La previsión era que, en 2021, comenzaría la propuesta de flexibilidad curricular en las escuelas piloto, pero los entrevistados declararon que no había perspectivas de ampliar el número de escuelas, además de las ya seleccionadas.

Otra preocupación presente en las entrevistas se refiere al descrédito en relación con la implementación del propio BNCC (BRASIL, 2018a):

A menos que la Base ya no sea una política pública y entonces tengas la deconstrucción de todo un proceso, entonces este documento no tendrá ninguna validez allí, de todos modos, no habrá tiempo para cobrar la implementación de esta nueva arquitectura. (GE1, 2020).

El discurso se refiere al documento de referencia curricular para la Enseñanza Secundaria que está en construcción en el Estado y destaca el escenario de incertidumbre creado por el Gobierno Federal. En cuanto a los itinerarios de capacitación, SEE-MT, espera la preparación del diagnóstico de las capacidades de la red y las definiciones de la Junta Estatal de Educación para decidir cuál de estos itinerarios se incorporará al currículo estatal. La red, sin embargo, propone dos itinerarios diferenciados, a saber: a) un itinerario con un sendero de profundización dentro de un área de conocimiento, más un itinerario integrado; y b) un itinerario con varias áreas de conocimiento que componen un rastro de profundización. El itinerario integrado es el que tiene más fuerza en la red, porque *"garantiza la diversidad de conocimientos para los estudiantes"*.

El descrédito en torno a la política educativa no se limita solo a la implementación del BNCC (BRASIL, 2018a), que también cubre la implementación del propio NEM. En un principio, la llegada de la reforma fue vista por los agentes implementadores de SEE-MT como una acción necesaria debido a los desafíos que enfrenta la red. Sin embargo, las entrevistas también mostraron que existía un clima de descrédito con respecto a la implementación efectiva del NES, tanto entre las altas burocracias educativas estatales como en la comunidad escolar, lo que generó conflictos y bajas expectativas en torno a su implementación.

El descrédito puede explicarse por la inacción y falta de continuidad en la coordinación de NES y BNCC (BRASIL, 2018a) por parte del MEC, pero también por el hecho de que la reforma de la escuela secundaria se ha estado moviendo durante mucho tiempo en un escenario que también es heredero de los conflictos planteados por el lanzamiento de esta política. Recordemos que, en 2016, la reforma fue promulgada en un contexto de inestabilidad política, por Medida Provisional, generando un clima de conflicto que no se disolvió a pesar de la aprobación de la Ley N° 13.415/2017 (BRASIL, 2017), al año siguiente, lo que hace que la legitimidad de la NES por parte de los estados siga siendo un tema abierto.

Como resultado, no es difícil entender que la reacción inicial de los profesores y los maestros fue creer que la reforma aún sufriría cambios, e incluso si no se implementaría. Según uno de los entrevistados, *"solo a principios de la década de 2020 la Secretaría realmente comenzó a creer que la política se implementaría"* (GE3, 2020). Este sentimiento

de incertidumbre, sin embargo, sigue presente, especialmente con respecto al nuevo plan de estudios, los itinerarios de capacitación y la expansión de las escuelas a tiempo completo.

Las entrevistas también se refieren al alto grado de conflicto entre los docentes y el sindicato con respecto a la reforma de la Enseñanza Secundaria. Este conflicto se justificaría por la falta de comprensión de la política y se reduciría de las acciones iniciadas por SEE-MT en 2020 con miras a movilizar a la red a favor de implementar la reforma. En cualquier caso, las entrevistas muestran que, entre los retos que plantea para el bachillerato la llegada de la nueva política, quizás el mayor sea la formación del profesorado, porque la red cuenta con un docente "*disciplinado capacitado*" que se coloca frente a una reforma que ahora exige un "*perfil docente interdisciplinario*".

Los agentes de SEE-MT entrevistados, sin embargo, evalúan que la llegada de la reforma está promoviendo una nueva mirada a la Enseñanza Secundaria en el Estado y una reflexión sobre la transición entre los últimos años de la Enseñanza Primaria y esta etapa final de la Educación Básica. Afirman que la preocupación por la transición de los estudiantes entre las etapas de la Educación Básica es uno de los *puntos defendibles* de la reforma. En línea con esta percepción, según uno de los entrevistados "*dentro de la propia Secretaría hubo un movimiento de movilización en el que la gente pudo entender mejor la propuesta, entender las concepciones que están detrás de ella y esto ha sido positivo*" (GE3, 2020), y afirma que este cambio de concepción fue la novedad más relevante para el sistema escolar estatal.

## Consideraciones finales

El análisis de la implementación inicial de la reforma de la Enseñanza Secundaria en el estado de Mato Grosso sugiere que una serie de acciones anteriores estaban sucediendo en gran medida por inducción y estímulo del Gobierno Federal, principalmente hasta 2017. Así, la pronta implementación en el Estado de algunos de los elementos que estarían presentes en la futura Reforma Federal para la Enseñanza Secundaria está relacionada con acciones previas que involucraron el apoyo técnico y financiero del MEC. Estas acciones orientaron la agenda del Estado hacia su expansión incremental (LINDBLÖM, 1979), como es el caso, por ejemplo, del programa de escuelas EMTI/Plena y de las escuelas piloto que reciben Escuelas Secundarias Innovadoras (ProEMI).

Sin embargo, desde 2017, el Gobierno Federal ha descontinuado los incentivos y la coordinación de la implementación de NES, favoreciendo así el surgimiento de una serie de incertidumbres con respecto a los objetivos y medios propuestos para la reforma, factores que

conducen a la conformación de un contexto de implementación experimental en el Estado (MATLAND, 1995).

En conjunto, los análisis realizados en este estudio ayudan a comprender el camino más gradual y experimental de la reforma de la Enseñanza Secundaria en el estado de Mato Grosso, y cómo la dependencia estatal del apoyo técnico y financiero del Gobierno Federal termina poniendo el ritmo de la reforma en sintonía con las iniciativas del MEC. (LOTTA; BAUER; ROJAS; JOBIM, 2021).

Finalmente, el estudio contribuye a la comprensión de la estructura de gobierno de la implementación de NES y el papel de CONSED, particularmente en la elaboración del nuevo plan de estudios estatal para la Enseñanza Secundaria.

**GRACIAS:** Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001.

## REFERENCIAS

- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: Mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual.** Brasília, DF: Enap, 2016.
- BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In:* MELLO, J.; RIBEIRO, V.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. (org.). **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades.** Brasília, DF: IPEA, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acceso: 12 nov. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acceso em: 10 jan. 2022. Acceso: 3 agosto 2019.
- BRASIL. **Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016.** Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>. Acceso: 12 nov. 2018.
- BRASIL. **Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20

de junho 2007[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm). Acceso: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular Ensino Médio**. Brasília, DF: MEC, 2018a.

BRASIL. **Portaria n. 649, de 10 de julho de 2018**. Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação. Brasília, DF: MEC, 2018b. Disponible en: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2540/portaria-mec-n-649>. Acceso: 10 enero 2022.

LINDBLOM, C. E. Ainda confuso, ainda não completamente. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/976178>. Acceso: 15 feb. 2022.

LOTTA, G. A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.) **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

LOTTA, G. *et al.* Trajetórias de implementação de mudanças no ensino médio nos estados brasileiros: Impactos da Lei 13.415/2017. Artigo 3 IU **Enap**, 2019.

LOTTA, G.; BAUER, M.; ROJAS C.; JOBIM, R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: Análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 395-413, 2021. Brasília, DF: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kg3BXvSKdznWmVQcFBQqNGg/>. Acceso: 12 enero 2022.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, abr. 1995. Disponible en: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/5/2/145/880350?login=false>. Acceso: 17 enero 2022.

PEREIRA, B. D. A. *et al.* Análise dos modelos de tomada de decisão sob o enfoque cognitivo. **Revista Adm.**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 260-268, maio/ago. 2010. Disponible en: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/2347>. Acceso: 13 enero 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas, uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acceso: 16 oct. 2021.

## **Cómo hacer referencia a este artículo**

BONAMINO, A.; FERREIRA, N. M.; MUYLAERT, N. Aspectos iniciales de la implementación de una Nueva Escuela Secundaria en el estado de Mato Grosso. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2254-2272, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16620>

**Presentado en:** 25/03/2022

**Revisiones requeridas en:** 29/06/2022

**Aprobado en:** 13/09/2022

**Publicado en:** 30/11/2022

**Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.**  
Corrección, formateo, normalización y traducción.

