

PERSPECTIVAS

Tendencias y tensiones del sistema educativo provincial

Por Marcelo Boyle (*)

Las políticas elaboradas en los últimos 15 años por el Ministerio de Educación provincial forman parte de la reingeniería del “Nuevo Estado” cordobés, en un proceso que pretende no solo modificar las rutinas y procesos administrativos sino también reconfigurar las identidades políticas, las subjetividades estatales y las formas de ciudadanía. El análisis propuesto por Boyle pone en evidencia las tensiones entre políticas -para el nivel medio- que avanzan hacia la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras que han derivado en una profunda fragmentación del sistema educativo, profundizando las inequidades existentes.

Introducción

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación “Nuevas claves para discutir el espíritu tecno-empresarial en el Estado: A veinte años de la reinención del Estado cordobés”, financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SeCyT – UNC), que pretende problematizar los estudios sobre el Estado -en particular el provincial- y las dinámicas que asumen las políticas públicas en áreas problemáticas que se consideran centrales.

Entendemos a las políticas públicas y su subcampo de las políticas educativas, “...como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981). De esta forma, la política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado, sino que implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O’Donnell, 1983; Thwaites Rey, 2005).

Las políticas educativas llevan décadas atravesadas por diversos y hondos cuestionamientos. En primer lugar, estas políticas han sido puestas en jaque a partir de numerosos estudios que dan cuenta de que el sistema escolar es más bien un lugar donde se reproducen cada vez más las estructuras sociales, realzando así las desigualdades existentes según la pertenencia de clase (Coleman, et al., 1966; Bourdieu y Passeron, 1970; Jenks, 1972; Baudelot y Establet, 1975).

En segundo lugar, pese a que en el año 2006 se sancionó la Ley Nacional de Educación N° 26.206, que garantizó el derecho de toda la ciudadanía a finalizar los estudios secundarios, persisten grandes desafíos a la hora de afianzar su cumplimiento efectivo. Esto se debe a que, al tiempo que se incorporan “nuevos públicos” (masificación), se enfrentan con un sistema históricamente determinado para la exclusión y expulsión (carácter selectivo). Lo anterior se ve corroborado en los datos relevados por el Ministerio de Educación en el Informe de Evaluación de la Educación Secundaria en

Argentina (2019), donde si bien el 95,4% de las y los adolescentes de 12 a 17 años asisten a la escuela secundaria, la tasa de egreso es el 54,1%. Este panorama se ve acentuado debido a que, según diversos estudios estadísticos, quienes abandonan y tienen las mayores tasas de fracaso escolar, son adolescentes de nivel socio-económico bajo (Duro, Volpi y Contreras, 2010).

En tercer lugar, las políticas educativas a nivel subnacional en Argentina se encuentran atravesadas por el proceso de descentralización educativa emprendido en los años noventa, donde el sistema educativo fue transferido a las jurisdicciones provinciales sin los recursos coparticipables para sostenerlo, configurándose en la práctica una fuerte segmentación y disparidad entre los sistemas educativos provinciales. En este escenario, y reforzados por la construcción ideológica que Dubet (2007) denomina como “el declive de la institución”, se han fortalecido los servicios privados educativos y las transferencias de los recursos estatales a dicha modalidad.

En cuarto lugar, y en estrecha relación con lo anterior, se debate entre las políticas democratizadoras que avanzan en la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras que se vienen desplegando hace varias décadas y que caracterizamos como desdemocratizadoras (Brown, 2016). En este sentido se evidencia una propensión hacia el *governance*, desplazando a los Estados como fuente de análisis y elaboración de la política educativas en instituciones transnacionales, las cuales a su vez bajan sus diseños empaquetados para que los gobiernos nacionales y subnacionales se encarguen de implementarlos¹.

Análisis de las principales políticas educativas cordobesas (2010-2022)

Del conjunto de tendencias y debates esbozados en el apartado anterior parte el análisis de las políticas educativas más destacadas que viene adoptando el Estado cordobés en

¹ Así los acuerdos internacionales marcan la agenda educativa global (Jomtien, 1990; Dakar, 2000; Incheon, 2015) y constituyen el marco de las resoluciones del Consejo Federal de Educación y de las normativas provinciales.

los últimos años, con el objetivo de observar cómo ha estructurado la resolución de estos espinosos problemas públicos.

Antes de comenzar, debemos señalar que una de las particularidades de la política educativa cordobesa es que, desde el año 2007 a la fecha, ha mantenido su ministro de Educación, siendo así el ministro de la cartera educativa con más años de gestión en el país.

En el año 2010, el Ministerio de Educación lanzó el “Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años” (PIT 14-17), diseñado con el objetivo de promover la culminación de los estudios de nivel secundario por parte de los alumnos que han abandonado o que no han iniciado sus estudios secundarios. El PIT se presenta como una nueva propuesta de escolarización alternativa para el nivel, modificando sustancialmente la experiencia escolar tradicional al haber eliminado la repitencia y graduación, por lo que los estudiantes del PIT aprenden en pluricurso y con trayectorias individuales.

El PIT comenzó su aplicación en sedes de instituciones educativas de gestión pública y privada, aunque en la actualidad se han cerrado prácticamente la totalidad de las sedes que se desempeñaban en la gestión privada. En ellas, los estudiantes tienen la posibilidad de iniciar, retomar, avanzar y culminar allí el ciclo de escolarización secundaria. Una vez completada la cursada y aprobadas las instancias previstas en el plan de estudios, se obtiene un título de educación secundaria, equivalente al de cualquier otra escuela de gestión estatal. El PIT está orientado a atender una franja poblacional (comprendida entre los 14 y los 17 años) que por diferentes razones no está incluida ni en la oferta tradicional para jóvenes y adolescentes, ni en las modalidades más específicas como la educación para jóvenes y adultos.

La literatura especializada señala que los programas de terminalidad educativa, como es el caso del PIT, pretenden, si bien con distinta intensidad, modificar la gramática (Tyack y Cuban, 2001) y cultura escolar (Viñao, 2002) para erigirse como un nuevo modelo frente al sistema educativo tradicional. Asimismo, al eliminar la progresión lineal

proponen un sistema particularizado de aprendizaje donde cada estudiante realiza su propio recorrido, visibilizando lo que la literatura especializada ha denominado como trayectorias reales (Terigi y Lopez, 2015). De esta manera, la noción de las trayectorias escolares se complejiza al analizarse como un entramado que vincula lo estructural, lo institucional y lo individual (Briscioli, 2011).

Asimismo, debe destacarse que las investigaciones respecto de las variaciones al formato escolar (en particular sobre los programas de terminalidad) y las trayectorias escolares han resaltado el desarrollo de vínculos que inciden en aspectos emocionales y gratificaciones de la experiencia escolar (Nobile, 2013) y en la reconfiguración del oficio de alumno (Montes y Ziegler, 2010). Estos aspectos han sido señalados por las investigaciones sobre el PIT (Vanella y Maldonado, 2013 y Yapur, 2019).

Sin embargo, a doce años de su implementación, el programa que nació bajo la forma experimental y con duración finita por dos cohortes, se ha instalado en el universo escolar cordobés y expresa hondas contradicciones. En primer término, se constatan grandes índices de deserción escolar, con solamente el 10% los estudiantes que se gradúan por cohorte (Boyle, 2021). Esto lleva directamente a poner en entredicho uno de los principales objetivos del PIT, que es lograr trayectorias escolares completas en un sistema escolar que incluya. En segundo término, tanto las investigaciones de Vanella y Maldonado (2013), como las de Yapur (2019) y Boyle (2021) señalan que persisten grandes dificultades a la hora de implementar el pluricurso, debido principalmente a las dificultades propias de este sistema, la sobrecarga de estudiantes en el aula con sus trayectorias individuales y a la falta de formación o capacitaciones específicas a los docentes. En tercer lugar, la modalidad de contratación de los docentes ha sido irregular, ya que se dio por fuera del sistema LOM (Lista de Orden de Mérito), y precarizada, debido a la contratación bajo la modalidad de interinatos. Esto ha derivado en situaciones de virtual explotación docente, no solo debido a la anulación de la estabilidad laboral y su derecho a huelga consagrados en el estatuto docente (Decreto

214/E/3), sino también a las configuraciones propias del pluricurso, donde un docente puede estar a cargo de cinco asignaturas simultáneamente².

Finalmente, se destaca que la racionalidad política ha imperado permanentemente sobre un criterio técnico de cohorte, vislumbrando una ausencia de cuadros especializados y formados, en especial en el órgano encargado de llevar adelante la política, y en la ausencia de un criterio técnico para la apertura de nuevas sedes, por lo que existe una sobreconcentración de ofertas en la capital provincial (45 sedes), que relega al interior provincial (35 sedes donde no se registran sedes en los departamentos General Roca, Juárez Celman, Minas, Pocho, Sobremonte, Totoral, Tulumba y Unión), lo que eclipsa los beneficios propios de la racionalidad técnica (Boyle, 2021).

Por otra parte, en el año 2013, el Ministerio de Educación lanza el Programa Avanzado en Educación Secundaria (PROA). El programa consiste en una novedosa modalidad de educación secundaria, que tiene como uno de sus ejes primordiales la educación en TICs, el desarrollo de software y la biotecnología, que apuesta a un original formato educativo, lo que, si bien no modifica esencialmente la gramática escolar, ha incorporado espacios de trabajo colaborativos, como clubes de ciencias y robótica y eleva la carga horaria a ocho horas diarias. Asimismo, el PROA apuesta por el desarrollo y seguimiento de trayectorias individualizadas, con énfasis en la evaluación formativa (en vez de la sumativa) y cuenta con una fuerte inversión en tecnología (aulas taller equipadas con computadoras, pizarras digitales, elementos didácticos y robóticos).

Si bien es escasa la literatura especializada en esta política, se advierte que atraviesa idénticas contradicciones a las observadas en el PIT. Primero, los docentes de las escuelas PROA también son contratados por fuera de la lista LOM y bajo la modalidad de interinato, lo que evidencia las mismas situaciones de irregularidad y precariedad laboral referidas. Segundo, comparten la característica de ser propuestas pensadas como experimentales, que se han terminado instalando sin la debida planificación y

² Si bien luego de la sanción de la Ley 10729 se encomendó al Ministerio de Educación avanzar en las titularizaciones de los interinatos, esta situación no ha variado en lo sustancial.

racionalidad técnica. Tercero, la implementación del PROA es de baja intensidad, ya que se desarrolla solo en 41 instituciones educativas de un universo de 850 (únicamente de nivel medio), lo cual corre el riesgo de perpetuar las tendencias de segmentación, fragmentación y segregación del sistema educativo, al establecer circuitos diferenciados para aquellos jóvenes que acceden a escuelas PROA y aquellos que no, más aún ante la evidencia de una ausencia de criterios técnicos para decidir en qué localidad y espacio físico se abren las nuevas sedes.

Finalmente, nos centraremos en esbozar algunas líneas de la política denominada Nuevo Régimen Académico (NRA). Este ha sido implementado como “prueba piloto” en el año 2018 por el Ministerio de Educación de la provincia. El NRA plantea modificaciones fundamentalmente al régimen de promoción (se aprueba con la calificación de 7 como mínimo), de evaluación (se pondera la evaluación de carácter formativa/procesual) y al sostenimiento de las trayectorias escolares (mediante modificaciones en el proceso de seguimiento de la asistencia escolar y la implementación de trayectorias asistidas). Por ello, estas modificaciones plantean un desafío a la gramática y cultura escolar tradicionales.

A la fecha, la “prueba piloto” continúa en franco crecimiento, implementada en 274 instituciones educativas de la provincia, mayoritariamente de gestión pública, lo que representa un universo superior al 25% de los establecimientos secundarios provinciales.

Según Santiago y Dufour (2020) la implementación de la política se ha realizado durante el transcurso del ciclo escolar y ha evidenciado situaciones de incertidumbre, desconocimiento, sobrecarga laboral, y falta de consulta y preparación de los equipos directivos, docentes y de las mismas familias y estudiantes.

A modo de conclusión

Tras haber esquematizado las principales reformas en política educativa realizadas por el Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba en los últimos años, nos

encontramos en condiciones de extraer de ellas algunas tendencias generales que reflejan como un prisma el espíritu del Nuevo Estado cordobés.

En el período de los últimos quince años podemos observar un sistema educativo que se encuentra en permanente ensayo y transformación, con la multiplicación de los planes y programas piloto que tienen el mérito de introducir reformas a la anquilosada gramática escolar tradicional.

Sin perjuicio de ello, y debido en parte a la proliferación de reformas parciales y fragmentarias, se socava la integridad del sistema educativo, con dinámicas que impactan casi con exclusividad sobre las instituciones de gestión pública, lo que genera que aquellas de gestión privada mantengan un aura de estabilidad y continuidad pedagógica, y que favorezcan la segregación y multiplicidad de recorridos académicos que puede tener un estudiante, en un contexto histórico donde los procesos de fragmentación educativa aumentan y exacerbaban la segmentación educativa (Nuñez, Seca y Castello, 2021) y donde confluyen y se complementan con un discurso neoliberal que individualiza los problemas públicos (Brown, 2016).

Asimismo, la ejecución de las reformas observadas se ha realizado sin la planificación a mediano y largo plazo, lo que constata una ausencia de cuadros técnicos formados y especializados para llevar adelante las políticas. Políticas que, a su vez, cuentan con escaso monitoreo o rendición de cuentas, y donde actores claves -como los docentes, directivos, supervisores y estudiantes- no han tenido la posibilidad de participar en su diseño.

Además, las políticas analizadas se configuran bajo el paraguas de “programas” con diseños presupuestarios propios, lo cual según Santiago y Dufour (2020) “define una tendencia mercantilizadora, facilita la conformación de estructuras burocráticas flexibles paralelas a los ministerios de educación nacional y provinciales con capacidad de incrementar la captura de rentas y se configura una tecnocracia educativa segmentada”. Todo lo cual opera en el marco de la provisoriedad dado por la propia configuración de los programas.

Finalmente, se evidencia en todos los casos un aumento de la precarización laboral, con docentes y personal auxiliar como coordinadores pedagógicos y de curso, seleccionados por fuera de las listas de orden de mérito, con contratos provisorios y, por ende, sin la estabilidad laboral reconocida por la normativa provincial.

En conclusión, es manifiesto que los imperativos de transformación permanente diluyen las posibilidades de transformación y méritos propios de los programas y políticas que pretende introducir el Estado cordobés, lo que cercena el derecho a la educación de las y los estudiantes.

(*) Magister en Administración Pública e integrante del equipo de investigación “Nuevas claves para discutir el espíritu tecno-empresarial en el Estado: a veinte años de la reinención del Estado cordobés (1999-2019)” de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

Referencias bibliográficas

Acosta, F., et. al. (2020). *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes*. Pinkasz, D. y Montes, N. (Comp.). UNG; Flacso.

Acosta, F. (2012). *La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX*. Cadernos de História da Educação, vol. 11.

Arroyo, M., Nobile, M., Poliak, N. y Sendon, M. A. (2007). *Escuelas de reingreso: análisis de una política de inclusión en un contexto fragmentado*. IV Jornadas de Jóvenes

Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Baudelot, C. y Establet, R. (1975). *La escuela capitalista en Francia*. Siglo XXI Editores, México.

Bayón, M. C. y Saraví, G. A. (2019). *Desigualdades: subjetividad, otredad y convivencia social en Latinoamérica*. Desacatos. Revista de Ciencias Sociales, (59), 8–15.

Binstock, G. y Cerrutti, M. (2005). *Carreras truncadas: el abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*.

Bourdieu, P. y Passeron, J. (1970). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*.

Briscioli, B. (2011). *Decisiones institucionales que obstaculizan la progresión por la escolaridad de los estudiantes*. Ponencia presentada en las Jornadas de Becarios 2011. Universidad Nacional de Quilmes.

Boyle, M. (2021). *El Programa de Inclusión y Terminalidad. Avances y desafíos para garantizar el derecho a la educación*. <https://rdu.unc.edu.ar>

Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona, Malpaso.

Cardini, A., Bergamaschi, A., D'Alessandre, V. y Ollivier, A. (2021). *Educación en tiempos de pandemia. Un nuevo impulso para la transformación del sistema educativo digital en la Argentina*. CIPPEC y BID, Buenos Aires.

Carranza, A. et all. (2006). *Sentidos y estrategias en la escuela media. Un análisis de mesonivel*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Escuela Media en Debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación”. FLACSO.

Carranza, A. et all. (2008). *La escuela secundaria en Córdoba. Reestructuraciones en la posreforma. Una lectura desde el mesonivel de análisis*. Informe Final de Investigación. Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D., York, R. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC, US.

Dubet, F. (2007). *El declive y las mutaciones de la institución*. Revista de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Duro, E., Volpi M. y Contreras D. (2010). *La enseñanza secundaria en la región: logros y desafíos, E. Duro (comp.): Educación secundaria: derecho, inclusión y desarrollo*. Argentina: UNICEF.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). *Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”*. Educação e Sociedade, 115, pp. 339-356.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2017). *Maternidad y paternidad adolescente. El derecho a la educación secundaria. Estudio sobre una experiencia educativa de la provincia de Buenos Aires*.

Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Jencks, C. (1972). *Inequality a reassessment of the effect of family and schooling in America*. Penguin Books.

Kantor, D. (coord.) (2001). *La escuela secundaria desde la perspectiva de los jóvenes con trayectorias escolares inconclusas*. Dirección General de Planeamiento, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Krichesky, M. (2014). *Formatos escolares alternativos y desigualdades sociales. Resultados de un estudio y reflexiones en torno al derecho a la educación secundaria*. De Prácticas y Discursos, Año 3, Número 3. UNN.

Ministerio de Educación de Argentina. (2019). *Informe de Evaluación de la educación secundaria argentina 2019*

Montes, N. y Ziegler, S. (2010). *Miradas sobre una experiencia de cambio en la escuela secundaria. Nuevos formatos para promover la inclusión educativa*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 15, Nº 47.

Moschini, G. M. (2013). *La escolarización secundaria obligatoria. Variaciones en el régimen académico de la provincia de Neuquén*. IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en formación, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Nobile, M. (2013). *Emociones y vínculos de la experiencia escolar. El caso de las escuelas de reingreso de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de doctorado. FLACSO, Buenos Aires.

Nobile, M. (2016). *La escuela secundaria obligatoria en Argentina: desafíos pendientes para la integración de todos los jóvenes*. Última Década N°44, Proyecto Juventudes.

Núñez, P., Seca, V. y Arce Castello, V. (2021). *Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina: la experiencia de adolescentes y jóvenes en la Argentina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/45), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En Flores (comp.), Administración pública. Perspectivas críticas. Buenos Aires: ICAP.

Santiago, G. y Dufour, I. (2020). *La neoliberalización del campo educativo de la escuela secundaria en la provincia de Córdoba: Tendencias, tensiones y oportunidades contra-neoliberalizadoras*. En Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos. Coord: Moreira Slepoy, J. y Santiago, G. IIFAP, FCS, UNC.

Senén González, S. (2008). *Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica*. En Perazza, Roxana (Comp.). Pensar en lo público. Aique, Buenos Aires.

Siteal (2008). *La escuela y los adolescentes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. IIFE-Unesco Sede Regional Buenos Aires-oei

Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. UNICEF-FLACSO.

Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema del individuo al desafío de política educativa*. Documento de la Organización de Estados Americanos, Proyecto Hemisférico de OEA. Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar, Buenos Aires.

Terigi, F., Toscano, A. G. y Briscioli, B. (2012). *La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares*. Second ISA Forum of Sociology. Justicia Social y Democratización, Buenos Aires.

Terigi, F., Briscioli B., Scavino C., Morrone A. y Toscano A. G. (2013). *La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. La educación secundaria obligatoria en la Argentina*. Revista del IICE /33.

Terigi, F y Lopez, J. (2015). *De la trayectoria en singular a las trayectorias en plural*. OEI, Buenos Aires.

-Tiramonti, Guillermina; Arroyo, Mariela; Llinás, Paola; Nobile, Mariana; Poliak, Nadina; Sendón, María Alejandra; Southwell, Myriam; Tobeña, Verónica y Ziegler, Sandra (2011). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Flacso/Homo Sapiens, Rosario.

Tyack, D y Cuban, L. (2001): *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. FCE.

Vanella, L. y Maldonado, M. (2013). *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT)*. UNC-UNICEF, Córdoba.

Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Morata.

Yapur, J. (2016). *Nuevos formatos escolares para la escolarización secundaria: un estudio del Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años en la provincia de Córdoba*. Educación, Formación e Investigación, Vol.2, N°3.