

DOCUMENTO DE TRABAJO N°89

MARZO DE 2012

Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)

Coordinador general: AXEL RIVAS

Investigación cualitativa: JULIA CORIA

Investigación cuantitativa: MARTÍN SCASSO

Índice

Resumen ejecutivo	5
Agradecimientos	10
Introducción	11
Capítulo 1. La visión de la política educativa	13
Introducción.....	13
Los noventa.....	13
La gestión de la crisis.....	14
El período 2005-2007.....	18
El período 2007-2011: “Esta es la gestión de la ley”	20
Capítulo 2. Las políticas educativas	26
Políticas estructurales: los dispositivos.....	27
Políticas específicas por niveles	34
Programas nacionales.....	45
Políticas específicas transversales.....	46
Capítulo 3. El contexto y los resultados	50
El contexto y las condiciones adversas de la Provincia de Buenos Aires	50
El incremento del financiamiento educativo.....	56
El acceso a la educación	60
La oferta escolar	66
El sector privado de la educación	73
La educación de adultos.....	77
Las trayectorias escolares y la calidad educativa	80
Capítulo 4. Una visión de conjunto	90
Entrevistas realizadas	95
Bibliografía	96
Acerca de los autores	98

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Recambio de gobernadores y ministros de educación bonaerenses. 1991-2011	18
Gráfico 1. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. Años 1994-2009. Aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires y total de aglomerados.	51
Gráfico 2. Jurisdicciones ordenadas de mayor a menor según el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Años 1996, 2001, 2006, 2009.	52

Gráfico 3. Cantidad de habitantes en el país, y peso relativo de la Provincia de Buenos Aires. Años 1895, 1914, 1947, 1960, 1980 y 2010.	53
Gráfico 4. Cantidad de habitantes por diputado y por senador. Provincia de Buenos Aires y regiones del país.....	54
Gráfico 5. Recursos fiscales por habitante, por provincia. Año 2009. En pesos corrientes	55
Gráfico 6. Recursos de Coparticipación por habitante, por provincia. Año 2009. En pesos corrientes.....	56
Gráfico 7. Tasa de crecimiento del gasto educativo. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones. Año 1994 = base 100	57
Gráfico 8. Porcentaje del gasto total destinado a educación. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	58
Gráfico 9. Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, por jurisdicción. Año 2009, y evolución del cumplimiento 2006-2009 para la Provincia de Buenos Aires	59
Gráfico 10. Gasto educativo por alumno. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	60
Gráfico 11. Tasa específica de asistencia por edad simple, 5 a 17 años. Años 2004, 2007 y 2010. Aglomerados de la Provincia de Buenos Aires	62
Gráfico 12. Tasa de asistencia de la población de 12 a 17 años de edad, por nivel de ingreso per cápita familiar. Años 2004, 2007 y 2010. Aglomerados de la Provincia de Buenos Aires, y promedio jurisdicciones	63
Gráfico 13. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario orientado. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires, y promedio jurisdicciones. Año 1994 = base 100	64
Gráfico 14. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario orientado, y de la matrícula de 12 a 17 años. Años 2001-2009. Provincia de Buenos Aires. Año 2001 = base 100	64
Gráfico 15. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel inicial. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones. Año 1994 = base 100.....	66
Gráfico 16. Promedio de alumnos por sección en el nivel primario. Escuelas urbanas. Años 2000-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	67
Gráfico 17. Promedio de alumnos por sección en el nivel secundario orientado. Escuelas urbanas. Años 2000-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones.....	68
Gráfico 18. Total de secciones independientes, por sector de gestión. Nivel primario y secundario. Años 2003-2007. Provincia de Buenos Aires	69
Gráfico 19. Tasa de crecimiento del total de cargos docentes, de los cargos docentes de apoyo y del total de secciones, 2003 a 2010. Provincia de Buenos Aires. Año 2003 = base 100.....	70
Gráfico 20. Porcentaje de docentes según cantidad de establecimientos en los que trabaja, por jurisdicción. Niveles EGB 3 y Polimodal. Educación Común. Año 2004.....	71
Gráfico 21. Salario docente bruto en pesos reales. Año 1995 a 2011. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	72

Gráfico 22. Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado. Educación común. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	74
Gráfico 23. Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado. Educación común. Años 2002 y 2010, por jurisdicción.....	75
Gráfico 24. Porcentaje del gasto educativo destinado a educación privada. Años 1994-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	76
Gráfico 25. Gasto educativo por alumno del sector privado, sobre gasto por alumno del sector estatal. Años 1994-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	77
Gráfico 26. Tasa de crecimiento de la matrícula en educación de adultos. Años 1999-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	78
Gráfico 27. Porcentaje de matrícula de menos de 19 años, y de menos de 17 años, en educación de adultos. Años 2002, 2006 y 2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones.....	79
Gráfico 28. Porcentaje de alumnos con sobreedad en el nivel primario. Años 1998-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	81
Gráfico 29. Porcentaje de alumnos repitentes, 1° grado del nivel primario. Años 1998-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	82
Gráfico 30. Porcentaje de alumnos promovidos, nivel secundario. Años 1998-2008. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	83
Gráfico 31. Porcentaje de alumnos repitentes, 7° grado. Años 1998-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones.....	84
Gráfico 32. Tasa de abandono interanual, grados 7° a 9°. Años 1998-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	85
Gráfico 33. Tasa de abandono interanual, grados 10° a 12°. Años 1998-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	86
Gráfico 34. Tasa de abandono interanual, grados 1° a 12°. Año 2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones	87
Gráfico 35. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010. Área de Lengua, 5°/6° año del secundario	88
Gráfico 36. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010. Área de Matemática, 5°/6° año del secundario	88

Resumen ejecutivo

El presente informe constituye un **balance de la gestión educativa de la provincia de Buenos Aires entre diciembre de 2007 y diciembre de 2011**, y forma parte de una serie de estudios realizados por CIPPEC sobre algunas de las gestiones educativas más destacadas de esta etapa. Su objetivo es tomar lecciones comparadas y generar condiciones de institucionalización y continuidad en las políticas educativas a través de su documentación y análisis crítico externo.

La investigación se estructura en **cuatro capítulos**: el primero presenta una introducción al relato de la gestión educativa por parte de los principales agentes públicos de la educación; el segundo, una mirada sintética del mapa de políticas educativas implementadas; el tercero, un análisis de su contexto y los posibles efectos medibles con base en las estadísticas disponibles; y el cuarto, las conclusiones del trabajo que se presentan a continuación.

El período analizado está lleno de lecciones y paradojas, tanto para la Provincia de Buenos Aires (en adelante, la Provincia) como para la política educativa en general. En un contexto de continuidad política y de consensos en torno de la Ley de Educación Provincial sancionada en 2007, **el aumento de la inversión educativa se combinó con políticas decididas en algunos de los ejes más determinantes de la calidad de los aprendizajes**. El liderazgo ampliamente legitimado del Director General de Cultura y Educación, Mario Oporto, integró un proyecto político de amplia escala nacional y provincial, y gestó la consolidación de un equipo de agentes públicos con gran trayectoria educativa y conocimiento del territorio.

Por su parte, **los resultados medibles se destacan ampliamente en la oferta y parcialmente en las trayectorias de los alumnos**. Lo que ocurre en las aulas y escuelas parece más marcado por la ruptura social de los años noventa y la crisis posterior que por las políticas educativas implementadas, y parece –junto con la inmensidad del territorio y la conflictividad política que lo rodea– una situación difícil de superar o siquiera abordar.

La gestión analizada difícilmente pueda ser recortada en el tiempo específico que aborda el presente estudio (gobierno de Daniel Scioli, 2007-2011). La continuidad de las políticas y equipos, así como el retorno de Mario Oporto al cargo de Director General de Cultura y Educación que había ocupado entre 2002 y 2005, supone un período más largo de análisis que coincide, a grandes rasgos, con la gestión a nivel nacional del matrimonio Kirchner (2003-2011).

En este período pueden distinguirse **tres grandes etapas**: la de reconstrucción posterior a la crisis (2003-2005); la de discusión y sanción de la nueva Ley de Educación Provincial (2005-2007), que implicó una vuelta de página de la reforma educativa de los años noventa; y la de ejecución del mandato de la ley, en un momento de consolidación del crecimiento económico (2007-2011). El relato de los funcionarios entrevistados sobre la gestión enfatiza la defensa de un modelo de Estado más comprometido con los aprendizajes de los alumnos y puede sintetizarse en la fórmula **“inclusión con calidad”**.

Lo interesante del caso de la Provincia es que este relato se puede identificar en la acción concreta de la política educativa. En la práctica, se trata de un caso en el que **la política educativa se volcó hacia los grandes dispositivos de intervención del Estado**: el currículum, la capacitación docente, la inspección, los materiales educativos (especialmente los libros de texto), la evaluación de los alumnos y la carrera docente a través de los concursos. A diferencia de otras gestiones que apostaron a dividir la política educativa en programas –muchas veces piloto o de baja envergadura–, a realizar cambios de la estructura de niveles –como ocurrió en la reforma de los

años noventa— o a implementar una agenda pro mercado de competencia e incentivos, la Provincia abordó decididamente la redefinición de varios de los grandes dispositivos clásicos de la política educativa.

Un hilo conductor atraviesa los cambios en los dispositivos: **la recuperación de un rol más activo del Estado en materia de conducción pedagógica del sistema educativo provincial**. La reforma curricular lanzada en 2007 —como política central del período analizado— incluyó una versión más política y prescriptiva del **currículum**, que indica con más claridad las actividades que pueden ilustrar la aplicación práctica en las aulas de los contenidos. La **capacitación docente** giró hacia un rol más activo del Estado en la provisión de cursos gratuitos y en la regulación del amplio mercado privado. La **inspección** se inclinó —luego de una amplia reforma en su organización y apoyada en concursos de nuevos cargos— hacia un rol más activo en las visitas a escuelas con eje en la dimensión pedagógica.

Estos ejemplos de políticas estelares de la gestión analizada hacen sistema entre sí y están atravesados por **una concepción de justicia social** que buscó modificar representaciones todavía instaladas en parte del sistema, que obstaculizan las transformaciones pedagógicas. Por ejemplo, la Dirección General de Cultura y Educación abordó de manera integral las representaciones que asumían a la escuela secundaria como un privilegio para “los elegidos”. El nivel secundario fue el eje de una batería de acciones dirigidas a favorecer la inclusión y la integración de los alumnos que tradicionalmente no accedían o fracasaban en el intento de completar este tramo ahora obligatorio.

Estas políticas, que combinaron criterios pedagógicos y sociales, fueron lideradas por **agentes públicos de reconocida trayectoria en el sistema**, generalmente con perfiles tanto prácticos como teóricos. Su conocimiento sectorial y territorial, junto con su compromiso y voluntad, fueron también factores determinantes de una agenda desafiante y activa de políticas educativas. Quizás uno de los mayores méritos de Oporto sea no tanto su definición unipersonal de la agenda de políticas, sino la selección de líderes sectoriales ampliamente legitimados y preparados.

Estas y las muchas otras acciones que describe este informe se desplegaron en un contexto de crecimiento económico y notable incremento de la inversión educativa. Ya la Provincia era, al menos desde fines de los noventa, la jurisdicción que mayor porcentaje de su presupuesto total destinaba a educación. Entre los años 2007 a 2011 —en coincidencia con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo— **la Provincia incrementó más que el resto del país la inversión por alumno, la inversión educativa total y el salario docente**¹.

Este gran esfuerzo presupuestario no solo mejoró las condiciones laborales docentes (su salario se incrementó casi un 25 % en términos reales entre 2007 y 2011), también amplió la oferta de escuelas —especialmente de nivel inicial y secundario—, horas de materias especiales y materiales didácticos, con el apoyo del gobierno nacional. **Un dato sustantivo de este período es la disminución de la cantidad de alumnos por sección en las escuelas estatales (en secundaria se pasó de 30 a 26 alumnos por sección entre 2003 y 2009): esto se debe, a la creación de nuevos cargos (en la secundaria estatal, la cantidad de secciones creció un 13,4 % entre 2007 y 2010), pero también por el pasaje de alumnos al sector privado.**

Las estadísticas nos permiten medir el impulso de estas acciones y de las políticas que modificaron y fortalecieron la base pedagógica de los dispositivos de intervención centrales del Estado. Las

¹ Este último indicador tiene una medida que llega hasta 2011, y muestra la evolución del período completo.

trayectorias educativas de los alumnos mostraron síntomas de mejora, especialmente en la reducción de la repitencia en primer y séptimo año (en primer grado bajó de 6,7% a 5,4% entre 2007 y 2010) y en la disminución del abandono escolar en la secundaria superior (bajó de 20,2% a 16,8% entre 2007 y 2009). Esto puede haber sido fruto de la combinación de esfuerzos para abordar tanto las condiciones materiales de enseñanza como las representaciones de los docentes sobre sus alumnos y los regímenes de evaluación y promoción de los alumnos.

Los alumnos de la Provincia tienen hoy trayectorias educativas más prolongadas: comienzan más temprano en el nivel inicial, repiten levemente menos y abandonan menos su escolaridad en el nivel secundario. Además, se agrupan en aulas con menos alumnos, más materiales y horas especiales y tienen docentes mejores pagos. Todo esto redundando en una **mejora de las condiciones para personalizar la enseñanza.**

Sin embargo, distintos datos muestran que la política educativa no permeó lo suficientemente en los contextos sociales diversos de la provincia, especialmente en los sectores críticos del inmenso Conurbano. Un indicador alarmante es el **muy alto pasaje al sector privado** que marcó la etapa 2003-2009 y parece haberse frenado, al menos, en 2010. Este fenómeno se explica en gran medida por el crecimiento del poder adquisitivo de la población, pero la magnitud del pasaje requiere también de otras explicaciones, dado que la Provincia tuvo el mayor crecimiento de la matrícula en educación de gestión privada de todo el país. Las condiciones de fragmentación y segmentación social del Conurbano Bonaerense son, seguramente, una de las causas de este proceso, que también tuvo un correlato en problemáticas no resueltas en la educación pública – como el **ausentismo docente** y la cantidad de **paros** – que repercuten en ciclos lectivos sumamente irregulares.

Los indicadores de calidad educativa también abren señales de alarma y expresan buena parte de las paradojas de la política educativa. En comparación con el resto de las jurisdicciones del país, la provincia tuvo un marcado descenso en las evaluaciones nacionales de la calidad educativa: pasó del primer puesto en 1996 al puesto catorce en 2007 en Lengua de quinto año del secundario, y del primer puesto al noveno en Matemáticas. Durante el período analizado, los resultados de aprendizaje mejoraron en ambas áreas, pero se notaron más avances en Lengua – donde se pasó del puesto catorce al puesto once entre 2007 y 2010 – que en Matemática, donde descendió un solo lugar.

Tomando en cuenta el ciclo prolongado 2003-2011, se abren algunas **preguntas de política educativa para la Provincia.** ¿Por qué hubo tan alto pasaje al sector privado y caída de los resultados de calidad educativa en el orden relativo de provincias, mientras que aumentó la inversión y hubo notables políticas en los ejes claves de gobierno de la educación? ¿Hasta dónde pueden llegar los efectos de las políticas en un contexto tan amplio y fragmentado? ¿En cuánto tiempo y con qué indicadores podríamos constatar los efectos de las políticas implementadas?

Las posibles explicaciones para estas paradojas e interrogantes se agrupan en, al menos, cuatro grandes dimensiones. En primer lugar, **la magnitud y las características de la debacle social en la Provincia durante las décadas recientes**, quizás con fecha de inicio larga en la última dictadura cívico-militar y de forma más específica entre los años noventa y la crisis de 2001.

La escalada del desempleo en una provincia de fuerte arraigo industrial en su Conurbano durante los noventa se combinó con una profunda expansión de las desigualdades sociales a tono con la creciente pobreza y miseria, que tuvo su pico en el año 2002. Estas transformaciones parecen haber instalado efectos que no lograron ser revertidos, aun durante los años recientes de crecimiento económico. La ruptura de los lazos sociales, el crecimiento de los niveles de violencia, adicciones,

delincuencia y desamparo, escapan largamente a las mejoras económicas recientes. El territorio bonaerense quedó segregado, con franjas enteras de la población aisladas en asentamientos precarios y nuevos sectores de riqueza protegidos en barrios cerrados.

Esta larga marca social aparece, especialmente, en los testimonios de docentes, directivos e inspectores entrevistados para esta y otras investigaciones paralelas. En su palabra, la política educativa aparece lejana y muchas veces impotente frente a la fuerza de la dimensión social, que desbordó las prácticas pedagógicas.

La segunda dimensión es **la posición política y fiscal de la Provincia en el entramado federal de la Argentina**. La historia del siglo XX indica que mientras que su población aumentaba sustantivamente, su poder político en la representación del Congreso de la Nación se reducía progresivamente. La sensible disminución de recursos propios en el reparto federal durante la distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos en 1988 fue un hito en este proceso.

Actualmente, la Provincia es el Estado más pobre del país en términos de recursos fiscales por habitante, lo que obliga a las sucesivas gestiones a vivir en deuda con la Nación para financiar la administración pública y participar en permanentes conflictos de pujas distributivas ante la escasez de recursos. Pese al enorme esfuerzo financiero que la Provincia realiza por la educación, su inversión por alumno es más baja que en el promedio de las demás jurisdicciones.

La tercera dimensión se asocia con las **problemáticas específicas de la población y el territorio**. Por un lado, la escala de habitantes dificulta la gestión de políticas educativas en profundidad y que estas lleguen concretamente a las aulas. Por el otro, los conflictos al interior de cada localidad y los complejos entramados políticos de los municipios concentran buena parte de la gestión en la respuesta a demandas y pujas de fuerza. Estas características son un freno para la búsqueda de un rol más activo del Estado en la faz pedagógica de la política educativa, como lo demuestran las arduas negociaciones con diversos actores políticos, entre ellos los sindicatos docentes.

La cuarta dimensión se relaciona con **las reformas educativas de los años noventa**. Si bien en el período 1996-1999 se logró un fenomenal aumento del acceso a la educación secundaria por parte de los sectores populares (entonces tercer ciclo y polimodal), el inmenso desgaste que implicó reformar la estructura de niveles afecta aún hoy al sistema educativo.

La muchas veces caótica y acelerada implementación de los cambios, la confusión reinante y la incertidumbre en medio de la crisis social que marcaba el pulso de los territorios repercutieron fuertemente en la vida de las escuelas y en la relación de los docentes con las reformas educativas. Así, la inclusión de nuevos sectores sociales en la escuela secundaria fue relativa, dado que las condiciones no alcanzaron para retener a todos esos alumnos en el sistema una vez desatada la crisis de 2001. En el nivel secundario, por ejemplo, el abandono se disparó hasta llegar al pico más alto del país entre 2002 y 2005, un índice que solo disminuyó en los años recientes.

El período analizado aparece marcado, entonces, por grandes avances de política educativa y por importantes desafíos y paradojas en cuanto a posibilidades concretas de materializarse en las aulas. Quizás buena parte de lo analizado en este informe requiera simplemente de más tiempo, tanto en la continuidad del ciclo de las políticas como en su traducción en los indicadores existentes. Quizás también las políticas más ambiciosas sean demasiado recientes para su análisis y se precise, en el corto plazo, de una revisión de lo abordado en el presente documento, especialmente a partir de la Asignación Universal por Hijo y de la entrega masiva de computadoras denle el marco del Programa Conectar Igualdad.

Pero, en cualquier caso, quedan enormes desafíos de política educativa para el futuro de la Provincia. Entre ellos, uno mayúsculo de gobernabilidad del sistema educativo, que se relaciona con la arquitectura política de la Provincia y las necesidades del sistema: la posición de poder de los municipios, de organismos intermedios como los Consejos Escolares o las sedes de inspección y de actores de peso como la Iglesia Católica o los sindicatos docentes, y su disposición territorial son cuestiones que requieran quizás de **profundas reformas en el entramado de la gestión educativa provincial**.

En segundo término, queda un amplio margen para **profundizar el trabajo iniciado en los grandes dispositivos de política educativa**, especialmente a partir de la ampliación de la coherencia pedagógica en las distintas esferas de intervención del Estado. La gran cantidad de referentes pedagógicos del sistema y la escala misma de la población de alumnos y docentes indican que será necesario aprovechar las tecnologías de la información para generar mayor convergencia pedagógica y hacer más sistémicos los todavía hoy dispersos esfuerzos de millares de educadores y agentes públicos de la educación bonaerense. La distribución masiva de conocimientos socialmente relevantes es el meollo de la política educativa, especialmente en un contexto tan numeroso y a la vez tan rico pedagógicamente, plausible de mejores lazos con las alternativas tecnológicas del presente.

En tercer lugar, un desafío que escapa ampliamente al gobierno de la educación, pero que lo condiciona como pocos otros: los recursos estatales. **La siempre pendiente discusión de la Coparticipación no debería eludir la necesidad de reparar por otros medios las injusticias con las provincias más desfavorecidas**. La posibilidad de contar con grandes fondos nacionales para implementar políticas de amplia escala en la Provincia parece un asunto de indudable urgencia, especialmente en un contexto de crecimiento económico que permita direccionar recursos estratégicos para la educación. Así, por ejemplo, serán necesarios aportes sustantivos, que no están al alcance del presupuesto provincial, para aumentar la cantidad de escuelas de jornada extendida, los centros para la primera infancia o el propio salario de los docentes, no beneficiados por el Fondo Compensatorio Salarial de otras jurisdicciones. La escala de la provincia conspira muchas veces con la posibilidad de disponer de los fondos necesarios, pero el ejemplar avance en otras áreas como Conectar Igualdad o la Asignación Universal por Hijo permiten concebir estos cambios de efectos redistributivo.

Por último, una dimensión que atraviesa a todas las anteriores, pero que se define con peso propio, es la referida a la necesidad de **recuperar la educación pública y la condición docente en la provincia**, especialmente en el Conurbano. El pronunciado pasaje al sector privado se combina con un malestar docente palpable en las entrevistas de campo. Es prioritario abordar esta problemática a través de políticas integrales y acuerdos sociales por la educación pública, con nuevos dispositivos comunicacionales de movilización, toma de conciencia y legitimación de todos los esfuerzos que realizan los actores educativos. Hará falta también una nueva visión de la escuela pública del siglo XXI en la Provincia, que cobre vida a la luz de los cambios tecnológicos y de las realidades sociales de los territorios que llenan sus aulas.

Agradecimientos

Los autores agradecen especialmente el tiempo, las reflexiones y la predisposición de los entrevistados, tanto en las escuelas visitadas como en las distintas áreas de la Dirección General de Cultura y Educación.

Introducción

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio, que se propone analizar ciertos casos de gestiones provinciales salientes por su capacidad política y técnica en la implementación de políticas educativas durante el período 2007-2011. Estos balances proponen una mirada crítica externa de las principales políticas educativas centradas en la justicia y la calidad educativa especialmente en el nivel primario y secundario de la educación común², para dar continuidad a los logros y revisar los desafíos pendientes. A su vez, se espera que esta herramienta favorezca el aprendizaje entre las gestiones provinciales, para fortalecer el federalismo educativo.

Cada uno de los estudios, realizados en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro durante el año 2011, fueron parte de un proceso de selección de las provincias realizado por CIPPEC en base a diversos diálogos, investigaciones previas y visitas a la gran mayoría de las provincias durante los últimos cuatro años. El proyecto Nexos³ nos permitió realizar numerosas actividades en las provincias durante este período y de allí surgió la necesidad de documentar los casos más destacados de las gestiones educativas provinciales, para tomar lecciones comparadas y tratar de aportar a la institucionalización y continuidad de las políticas más allá de los posibles recambios de gestión.

En ese marco, cada provincia financió el estudio particular, en este caso la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Esto no impidió tener una distancia crítica externa, que se combina con el respeto por los esfuerzos y experiencias desarrolladas por aquellos que tuvieron diversos niveles y tipos de responsabilidades en las gestiones de cada provincia.

El actual contexto es clave para realizar este ejercicio, de cara al nuevo mandato o el recambio de autoridades tanto en la Provincia de Buenos Aires como en el resto del país. Es esperable que las nuevas gestiones provinciales tengan una especial apertura al conocimiento de los casos destacados de las provincias vecinas a la hora de iniciar sus gestiones a fines de 2011. A su vez, el contexto renovado de políticas enmarcado en la Ley de Educación Nacional de 2006 y en el crecimiento de la inversión educativa es un momento acorde para analizar qué han hecho las provincias en materia de política educativa.

El caso de la Provincia de Buenos Aires resulta de especial interés por los rasgos del proyecto político en curso, las características de las políticas educativas implementadas y la dimensión del sistema educativo, que abarca al 38% de los alumnos del país. En muchos sentidos se trata de una jurisdicción con rasgos únicos, entre los cuales resalta el inmenso y variado territorio y la vasta población que tornan extremadamente complejas las prácticas de gobierno estatal.

La continuidad del partido gobernante –el Justicialismo– desde 1987 hasta la actualidad no implicó necesariamente una continuidad de visiones y liderazgos políticos. El período analizado (diciembre 2007-diciembre 2011) está atravesado por la impronta particular del gobierno de Daniel

² El presente informe se concentra en las políticas más directamente vinculadas con las condiciones de aprendizaje de los alumnos, dejando poco espacio para las definiciones de corte organizativo y administrativo del sistema educativo, que indudablemente cumplen un rol central en las tareas del gobierno de la educación y también tienen su correlato e impacto en términos pedagógicos. A su vez, por una limitación de tiempos, el informe no pudo concentrarse más que en el nivel primario y secundario, dejando afuera de la indagación más profunda a la educación inicial y superior, así como a las distintas modalidades y ámbitos de la educación provincial.

³ Véase www.cippec.org/nexos y el blog www.nexos.cippec.org/blog.

Scioli y su estrecha relación con el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. En ese marco, la gestión educativa tuvo mayor continuidad que otras carteras, dado que Mario Oporto fue el Director General de Cultura y Educación durante todo el período de estudio del presente informe, cargo que ya había ocupado previamente desde 2002 hasta 2005. Incluso, la gestión previa, a cargo de Adriana Puiggrós (entre 2005 y 2007), mostró claras señales de continuidad y fue en su mandato que se sancionó la Ley de Educación Provincial que da un marco central a las políticas educativas analizadas.

La continuidad de la política educativa desde 2003 hasta la fecha es manifiesta, en un contexto de salida de la crisis y de recuperación económica que permitió encarar acciones cada vez más sustantivas, al menos en el plano de los recursos involucrados. Fue en ese contexto que la gestión educativa –particularmente la analizada entre 2007 y 2011– implementó políticas que apuntaron a reforzar y modificar algunos de los dispositivos centrales de intervención estatal: el currículum, la capacitación docente, la inspección, los libros de texto, la evaluación de los alumnos y la carrera docente a través de la práctica de los concursos.

Estas transformaciones fueron ambiciosas y demandaron grandes esfuerzos. La recuperación de un rol más activo del Estado en la faz pedagógica se combinó con un replanteo de la inclusión educativa que buscó romper con ciertas representaciones todavía potentes sobre quiénes pueden o no ser “educables”, especialmente en la escuela secundaria.

Sin embargo, la cuestión social había dejado una profunda herida persistente en el entramado bonaerense, combinada con las reformas educativas de los años noventa que habían traído tenaces resistencias y una gran confusión y desgaste en su implementación. Sumado a esto, la numerosa población del sistema educativo parece siempre lejana a las intervenciones en profundidad que pretendan cambiar lo que ocurre en las aulas. De allí que este informe se proponga indagar tanto el relato de las políticas, el contenido y la coherencia entre las mismas como sus posibles efectos, especialmente medibles a través de las estadísticas disponibles.

En ese orden se dividen los capítulos, que realizan un balance de los cuatro años de gestión y de lineamientos políticos y problemáticas que exceden ampliamente el período e invitan a explorar diversas preguntas sobre la capacidad de transformación de la política educativa. ¿Qué tanto y de qué formas puede modificarse en las escuelas y en las aulas desde el Estado central en un contexto tan poblado y fragmentado con la Provincia de Buenos Aires? Esta difícil pregunta orienta tanto el diagnóstico aquí abordado como los desafíos de las gestiones por venir.

Agradecemos especialmente la colaboración de numerosas personas en esta investigación. Todos los funcionarios y agentes públicos entrevistados nos brindaron un generoso tiempo para el aprendizaje y la reflexión sobre la gestión que encabezaron. A veces incluso en el desborde de actividades que implica la gestión pública, las entrevistas se alargaron más allá de lo imaginado, expresando algo de la pasión que guía su trabajo. También agradecemos a los inspectores, directores y docentes de escuelas con los cuales conversamos a lo largo de esta y otras investigaciones. Aún sin conformar la base empírica de este estudio, sus observaciones y experiencias nutren y retroalimentan las interpretaciones sobre los rasgos de la política educativa bonaerense en los años recientes.

Capítulo 1. La visión de la política educativa

Introducción

Las elecciones del año 2007 que renovaron el mandato del Frente para la Victoria con Cristina Fernández de Kirchner como nueva presidenta, tuvieron su correlato en la Provincia de Buenos Aires con Daniel Scioli como Gobernador. En la definición de su gabinete Mario Oporto fue elegido para retomar como Director General de Cultura y Educación, un cargo que había ejercido entre 2002 y 2005.

El vínculo político fortalecido entre la provincia y la nación fue un eje fundamental que atravesó y caracterizó el período analizado. En el campo educativo, esa sintonía se expresó en la sanción casi en paralelo de la Ley de Educación Nacional en 2006 y de la Ley de Educación Provincial en 2007.

“Esta es la gestión de la Ley” fue una frase que resonó en las voces de funcionarios para referir a la gestión analizada. Si bien la Ley de Educación Provincial sancionada en 2007 antecede temporalmente al retorno de Mario Oporto al cargo de Director General, fue con la llegada de sus equipos a las respectivas direcciones provinciales que se idearon los mecanismos por los que la Ley se operacionalizaría en una batería de políticas específicas. Su *leitmotiv* era la inclusión con aprendizajes significativos, objetivo que organiza a su vez los discursos acerca de las distintas iniciativas, tanto en el relato de los actores involucrados como en los documentos que dan cuenta de las mismas.

La idea de inclusión con calidad busca demarcar un quiebre con la década anterior (que había estado centrada en la inclusión a secas) y da pistas de un clima de época de renovada centralidad del Estado como garante de derechos educativos. La salida de la crisis social se acompaña en este relato de política educativa con la recuperación del Estado como protagonista pedagógico.

Los noventa

Históricamente dominado en términos políticos por el Partido Justicialista, el escenario de la Provincia de Buenos Aires presenta no obstante importantes giros en las políticas y en las concepciones del rol del Estado en la educación.

La década del '90 estuvo signada por el liderazgo político de Eduardo Duhalde. Habiendo renunciado a su banca de vicepresidente de la Nación, asumió como Gobernador de la provincia en 1991. En un trabajo anterior sobre ese período histórico se señalaba: *“Con un poder asentado principalmente en los intendentes y en el aparato partidario del Conurbano, su gestión estuvo marcada por el sello de la obra pública (financiada con los propios recursos provinciales pero también con los fondos discrecionales que formaban el Fondo del Conurbano Bonaerense), la asistencia social (monopolizada con el correr del tiempo por la propia esposa del gobernador y su estructura de asistencia), un poder político construido fundamentalmente desde la territorialidad y una siempre latente aspiración presidencial”* (Cardini y Olmeda, 2003).

En materia educativa su gobernación contó por un lado con la fugaz gestión de Susana Farías de Castro, que debió dejar su cargo merced de la resistencia que los gremios opusieron a sus intentos de reformas administrativas que incluyeron el intento de derogación del Estatuto del

Docente. La sucedió entonces Graciela Giannettasio, quien encabezaría durante 8 años una cartera educativa centralmente abocada a la implementación de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993⁴.

Controvertida entre otras razones por la falta de debate que caracterizó su proceso de elaboración y aprobación, esta implementación tiene como piedra fundamental una reforma de la estructura que involucró la primarización del tercer ciclo de la EGB, a los fines de garantizar una inclusión enfocada en el objetivo de *sacar a los chicos de la calle*. Esto implicó priorizar el eje de la inclusión sobre el eje pedagógico de la enseñanza y los aprendizajes, con un correlato de políticas centradas en la creación y modificación de escuelas y cargos. La adecuación de la nueva estructura tendió a resolverse con modificaciones sistemáticas de las plantas funcionales (Cardini y Olmeda, 1993; Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

La mejora en los índices de cobertura del sistema, especialmente en el nivel secundario (Tercer Ciclo en ese momento) tuvo un correlato en términos de infraestructura que se materializó en una enorme expansión de la obra pública expresada en la construcción de escuelas. En este período no hubo actualizaciones en términos salariales, lo cual redundó en una resistencia férrea por parte de uno de los sindicatos docentes centrales, SUTEBA, junto con la oposición a las reformas estructurales, no acompañada por el otro gran sindicato, la FEB.

El cambio de signo político en la escena nacional hacia fines de esa década, con la preeminencia de la Alianza conducida por Fernando de la Rúa, significó una dislocación del contexto de sintonía que había marcado el período. Con Carlos Ruckauf en la gobernación, la agudización de la crisis social promovió un reacomodamiento de la agenda en la que la educación pasó a ocupar un lugar relegado frente a la llamada *cuestión de la inseguridad*. En este marco el nuevo Director General, José Octavio Bordón, dirigió las energías a apañar desigualdades profundas y mejorar la gestión administrativa. Pero la intensificación de la crisis terminó por apurar la salida de Bordón y el acceso por primera vez a esa banca del entonces Subsecretario de Educación, Mario Oporto.

La gestión de la crisis

Con el recambio de gobernador, que hizo asumir a Felipe Solá tras la salida de Carlos Ruckauf, la situación financiera de la provincia quedó blanqueada al sancionarse en 2002 de la Ley N° 12.867, reconocida por los actores del campo educativo como la “ley del ajuste” y sustentada en la Ley de Emergencia Provincial N° 12.727. Este fue marco legal con que Mario Oporto inauguró sus experiencias de gestión como Director General. Sin embargo la situación general de emergencia de la Provincia y el respaldo del gobernador a la gestión favorecieron su sostenimiento y la paulatina acumulación de mayor poder cuando las cuentas provinciales comenzaron a mejorar (Cardini y Olmeda, 2003).

En síntesis, la situación social general era de profunda exclusión con distintos correlatos educativos, entre ellos el problema de la retención de los alumnos en secundaria. Paradójicamente, es en este contexto que comienzan a esbozarse los ejes en los que se avanzaría en los próximos años. Por un lado se concentraban esfuerzos en garantizar las condiciones elementales para la

⁴ Sobre la implementación de la Ley Federal de Educación en la Provincia de Buenos Aires puede consultarse Balduzzi (2002), Carrasco (1998), DGCE (1999), Duro (2000), Cassassus y Mella (1998) y Olmeda y Cardini (2003).

cotidianidad de la vida escolar; por el otro comenzaba a diagramarse un programa que se plasmaría en el mediano plazo⁵.

La estrategia fue internamente denominada “La reforma de la reforma”, sintetizada en el documento “Una mejor educación para una mejor sociedad. Definiciones de política educativa bonaerense”⁶. Oporto (2008) lo expresaba del siguiente modo:

Con respecto al primer eje, Descentralización: (...) Con el desarrollo de este eje, se espera que las instituciones incrementen sus competencias administrativas con libre organización y decisiones y ejecuciones independientes y responsables, en el marco de las regulaciones existentes o mediante la demanda de nuevas regulaciones.

El eje correspondiente a Calidad se identifica aquí con el grado de mejora en los rendimientos escolares –focalizando en los aprendizajes sistémicamente pretendidos- y en la construcción del clima institucional.

Finalmente, el relación con el tercer eje, Extensión de la escolaridad-Mejoramiento de la Permanencia se pretenden relaciones en el campo de la articulación entre niveles educativos, el estímulo de las iniciativas juveniles en las instituciones, la búsqueda de una mejor atención de la diversidad y el sostenimiento de los esfuerzos por disminuir la desigualdad.

En sintonía con lo planteado en estos ejes se definió el Plan Educativo 2004-2007, que se fijó el siguiente abanico de metas:

- La escuela del proyecto nacional y popular.
- Cultura, ciencia y tecnología para un nuevo modelo de país.
- Educar para el trabajo y la producción.
- Todos en la escuela aprendiendo.
- Escuela exigente.
- Mejores maestros y profesores.
- Programa para adolescentes.
- Administración eficiente del sistema educativo provincial (Oporto, 2008)

Estas ambiciones no dejaban de convivir con un escenario atravesado por la crítica situación social, política y económica. Entre 2002 y 2005 el gobierno de la educación estuvo claramente signado por la crisis de representación, un Estado en *default*, pagos de salarios en bonos, agravamiento de los indicadores de cobertura de las necesidades básicas de la población (véase Capítulo 3). La precarización laboral y la extensión de la pobreza entre alumnos y docentes potenciaron la tendencia a que la función pedagógica de la escuela perdiera protagonismo frente a la creciente demanda asistencial. Los principales esfuerzos de la gestión se dirigieron a lograr condiciones operativas elementales –pagar salarios para garantizar el trabajo docente, mantener los edificios en pie, ofrecer servicios alimentarios para los niños y jóvenes supliendo el tradicional lugar de la familia en el seno de la sociedad salarial.

⁵ Para profundizar ver Puiggrós, 2007.

⁶ La expresión inicial del pensamiento de política educativa del grupo al frente del que se encontraba Mario Oporto se tradujo en ese documento, que fue ampliamente difundido durante el año 2003 entre los actores sociales vinculados a la educación provincial.

Los avances en la línea de lo establecido por los ejes que se presentan en el Plan Educativo 2004-07 pueden sinterizarse en:

- El esfuerzo de reconstrucción de la educación técnica y agraria.
- La creación de la Secundaria Básica, con la secundarización de lo que había sido el Tercer Ciclo de la educación básica en el marco de la reforma de los '90.
- La reconstrucción de las escuelas normales -y la reposición de tal denominación- como unidades académicas.
- El intento de desburocratización y descentralización del sistema, por medio de la presencia de los Consejos Escolares, las Secretarías de Inspección y los CIE (Centros de Investigación Educativa).
- La nueva regionalización del sistema en 25 unidades, más pequeñas y funcionales, en lugar de las 16 vigentes hasta entonces.
- La creación a nivel central de la Dirección de Inspección General para la supervisión de la política educativa en las 25 regiones.
- La creación de nuevos cargos (como los de los gabinetes psicopedagógicos y preceptores) y la reducción de la cantidad de alumnos por curso.
- La modificación de regímenes de asistencia, evaluación y promoción de los alumnos, que atravesó distintas etapas luego de la promoción automática establecida en 1998.
- En materia de formación docente, la revisión del reglamento de los ISFD, la creación de Consejos Académicos Institucionales y los Consejos Regionales de Directores, la acreditación de los ISFD, la cobertura de cargos docentes provisionales y suplentes por evaluación de antecedentes y oposición, la conformación de cátedras de ISFD, la implementación de un Curso inicial a la carrera, la modificación del régimen de evaluación de los aprendizajes, la revisión de los diseños curriculares de la formación docente, y el desarrollo de programas de extensión e investigación.
- En lo que respecta a la capacitación, la descentralización en los CIE y ampliación de la oferta gratuita en una mayor amplitud de formatos, la regulación de la oferta externa, la creación de Equipos Técnicos Regionales al frente de la capacitación estatal, entre otras iniciativas.
- En lo que refiere a políticas sociales en educación, la búsqueda -al menos así declarado- de pasar del asistencialismo a políticas educativas dirigidas a las causas de la exclusión -la creación de programas como el Servicio Alimentario Escolar y Patios Abiertos.

La preocupación principal era la fragmentación. En un escenario de enorme desigualdad social, el repliegue del Estado en su función tradicional de garante de derechos había dado forma a un escenario en el que las condiciones de origen signaban trayectorias educativas extremadamente desiguales. Mientras que la experiencia escolar de los hijos de las familias que mejor transcurrían la crisis seguía girando en torno a lo estrictamente educativo, las escuelas receptoras de los hijos de las familias vulnerables centraban sus esfuerzos en un renovado rol asistencial.

De la variedad de implicancias que esta situación conlleva, aquí resaltaremos dos: por un lado, la forma en que la desigualdad social se alimentó a sí misma consolidando circuitos educativos diferenciados al extremo; y el deterioro de la percepción de sí mismo de un cuerpo docente ya maltratado por un déficit salarial histórico, al agregar a la ya compleja tarea de enseñar exigencias para las que -como sintetiza el ya típico reclamo- no habían sido formados.

Estos procesos se tradujeron en una creciente segregación educativa, basada en la segregación residencial, en las regulaciones propias del sistema educativo tradicional y en las representaciones de parte de los propios actores (Veleda, 2008).

Los trabajos de Kessler (2002) y Tiramonti (2004) parten del concepto de fragmentación - antes que el de segmentación que se había empleado en décadas anteriores para dar cuenta de estos

procesos. El repliegue del Estado como garante de la educación común descompone el sistema en una serie de fragmentos: *“el fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye como un todo integrado y coordinado, ni siquiera en un campo donde se puedan reconocer posiciones relativas de actores e instituciones”* (Tiramonti, 2004). De esta manera, los circuitos educativos conformados desde los orígenes del sistema tendieron a profundizarse desde fines del siglo pasado en un proceso que redundó en dejar a las escuelas libradas a sus propios recursos.

En el tejido político, las relaciones con los gremios, por su parte, no se encontraban en su mejor momento. Con la determinación de no reducir salarios aun en plena emergencia económica, a poco de asumir en su cargo el nuevo Director General, Mario Oporto, había enviado al Congreso una propuesta de reforma del sistema de licencias y del pago por ruralidad con el objetivo de reducir un 15% el presupuesto para 2002. Esa iniciativa le costó el repudio de las organizaciones sindicales que amenazaban con parar, también en rechazo al proyecto de descentralización al que entendían como intento de municipalización de las escuelas. Se diría que las energías estaban particularmente enfocadas en cuestiones extra salariales, una vez en claro que las posibilidades reales de conseguir subas eran muy limitadas (Mulcahy, 2008).

Lo acuciante de la situación salarial y laboral en general del sector docente había propiciado a fines del año 2001 el acercamiento mutuo de los gremios mayoritarios –SUTEBA; FEB y SADO– para la conformación del Frente Gremial Docente Bonaerense, que funcionó como interlocutor de la DGCyE en un contexto tan extremo que incluso la función tradicional del sindicalismo quedaba desplazada de su rol en la disputa por mejores condiciones de trabajo y aumentos salariales.

Finalmente, un abanico de reclamos –entre los que se destaca la aceptación del pago real de los años trabajados, incluso los transcurridos durante la aplicación de la Ley de Emergencia Educativa– logró imponerse marcando la pauta de un aumento salarial para el año siguiente. Durante el mismo persistieron las reivindicaciones de recomposición salarial, acompañadas de otras asociadas con la mejora de las condiciones laborales para los docentes (edificios, cantidad de alumnos por curso, suplencias, creación de escuelas y jardines de infantes, ampliación de plantas de cada establecimiento y desdoblamiento de secciones superpobladas, temas relacionados con Planes Sociales y de salud) y educativas para los estudiantes (becas, dotación de útiles, zapatillas y material didáctico, ampliación de cupos y partidas de comedores escolares).

Las instancias del diálogo entre los gremios y las autoridades de la secretaría perdieron algo de tensión con un nuevo compromiso de subas salariales –a tono con lo dispuesto en la cartera educativa nacional– pero durante ese año persistieron las demandas de mejora salarial acompañadas de las de corrección de las distorsiones producidas en los salarios a partir de aumentos que no tenían en cuenta las distintas categorías que forman parte del escalafón (Mulcahy, 2008).

En síntesis, esta primera gestión de Oporto comenzó en un contexto de crisis profunda en medio de la cual los esfuerzos debieron esencialmente dirigirse a garantizar los servicios elementales. Mientras, al calor de la recuperación económica subsiguiente, fue posible instalar una agenda que de algún modo marcó las prioridades de la cartera en los años venideros (Oporto, 2008).

El período 2005-2007

La designación de Adriana Puiggrós⁷ puede asociarse al contexto electoral que parecía demandar para la clase política –en este caso particular para la gestión del gobernador Felipe Solá– una renovación de cuadros de primera línea desgastados en la conflictividad con los gremios en un contexto tan crítico como el recién descripto.

Cuadro 1. Recambio de gobernadores y ministros de educación bonaerenses. 1991-2011

Gobernador	Ministro
1991-1995	1991
1995-1999	Farías de Castro
Eduardo Duhalde	1991-1999 Graciela Giannettasio
1999-2002	1999-2002
Carlos Ruckauf	Octavio Bordón
	2002-2005 Mario Oporto
2002-2003	
2003-2007	2005-2007
Felipe Solá	Adriana Puiggrós
2007-2011	2007-2011
Daniel Scioli	Mario Oporto

Su gestión comenzó en 2005, en pleno contexto de recuperación de la economía, y en general estuvo signada por una serie de reformas estructurales a tono con el Plan de Gobierno delineado durante la gestión de su antecesor. Esto implicó entre las acciones centrales:

- La extensión de la obligatoriedad de la escolaridad desde los 4 años hasta el término de la escuela secundaria.
- La conformación de una escuela secundaria de seis años.
- La reconstrucción de la educación técnica, profesional y agraria.
- La recreación de las modalidades del sistema educativo.
- La capacitación docente gratuita, en servicio y con puntaje.
- La creación y puesta en marcha de la Universidad Pedagógica Provincial.

Pero la principal iniciativa fue, claro está, la sanción de la nueva Ley Provincial de Educación N° 13.688. A tono con la marcha de los acontecimientos a nivel nacional, donde acababa de ver la

⁷ Para profundizar en una reflexión desde la propia gestión ver Puiggrós, 2007.

luz la nueva Ley de Educación Nacional, la misma resalta entre sus principios doctrinarios por su perfil democrático de recuperación del rol del Estado como garante del derecho a la educación.

Ante todo, el concepto que sirve de cimiento ideológico para la ley y que será recurrente en las entrevistas con funcionarios y normativa de la gestión actual y en los documentos que describen las principales iniciativas de aquella, es el de democracia pedagógica:

A diferencia del concepto de calidad, que tanto desgaste ha sufrido, la LEP, en el marco del concepto de 'democracia pedagógica' entiende que una educación de calidad es aquella que asegura condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre personas sin admitir discriminación de ningún tipo, por condición u origen social, de género o étnica, ni por nacionalidad ni orientación cultural, sexual, religiosa o contexto de hábitat, condición física, intelectual o lingüística, trasmite los principios científicos y tecnológicos y los lenguajes que presiden la producción cultural en el más alto nivel contemporáneo, y enseña la indivisible relación entre educación, trabajo y medio ambiente. El artículo 16 de la LEP garantiza la calidad apoyada en la justicia social y la no discriminación (Puiggrós, 2007).

Este concepto se traduce en la idea de *inclusión con aprendizajes*. Si durante la década de los '90 la reforma de la estructura del sistema había contribuido a disminuir la deserción, prolongando la permanencia en un primer ciclo que se había extendido, no existen evidencias de que dicha retención haya garantizado el acceso a saberes relevantes para todos los alumnos (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). La determinación de revertir esta situación constituye el pivote discursivo en la normativa y en la palabra de los funcionarios desde entonces y hasta la actualidad. Se trata de un eje de renovación pedagógica que organiza las iniciativas en materia de política educativa.

La sanción de la Ley, sin embargo, tuvo no pocas resistencias. Acerca del debate legislativo, vale resaltar que en ambas cámaras el bloque del Partido Justicialista votó en general a favor del proyecto del Frente para la Victoria, mientras que el peronismo opositor no tuvo protagonismo en la discusión sobre la Ley. Por su parte, tanto el bloque de la UCR como el del ARI, luego de insistir en postergar el tratamiento del proyecto aduciendo falta de tiempo, presentaron su propio proyecto, se negaron a todo tipo de acuerdo, y votaron en contra del proyecto oficial, en general y en particular (Puiggrós, 2007).

Los gremios -SUTEBA en primer término- habían también manifestado su rechazo a la llamada "Reforma de la reforma", por considerar necesario un proceso gradual de construcción colectivo de propuestas. Sin embargo la sanción de la Ley de Educación Nacional fue capitalizada como la derogación de una normativa que había sido objeto de resistencia durante años, lo que aportó a la creación de un clima político favorable a la Ley.

Recuadro 1. La Ley de Educación Provincial N° 13.688

El texto de la Ley de Educación Provincial, sancionada en 2007, involucró un proceso de consulta del que participaron docentes, familias, alumnos, universidades, centros de investigación, partidos políticos, organizaciones sociales y comunitarias, entidades gremiales y empresas y legisladores, entre otros.

Sus ejes fundamentales son los siguientes.

El Estado provincial tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes.

Se garantiza la justicia social y la libertad de enseñar y aprender.

Se promueve la participación democrática de docentes, familias, personal técnico y profesional de apoyo, estudiantes y comunidad en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades.

La sala de 4 y 5 años de Nivel Inicial es obligatoria.

La Secundaria es obligatoria y de 6 años, con diversas orientaciones vinculadas al trabajo y al desarrollo productivo regional, provincial y nacional. Y separa la educación Primaria de la Secundaria, ambas de 6 años de obligatoriedad, como dos unidades pedagógicas y organizativas distintas, diferenciando así a los niños/as de los adolescentes.

Se resguardan los derechos laborales de todos los trabajadores de la educación y sus derechos a la capacitación integral, gratuita, con puntaje y de calidad a lo largo de sus carreras.

Se incluyen modalidades de enseñanza relacionadas con las necesidades, identidades y/o tradiciones propias de la Provincia; define ámbitos de la educación, con un sentido contemporáneo e inclusivo, como el Ámbito Urbano, el Rural e Isleño, el de Privación de la Libertad, el Domiciliario y Hospitalario, e incorpora el ámbito Virtual.

En lo que refiere a la articulación con el mundo del trabajo, se incluye dentro de la Modalidad de Educación Técnico-profesional –además de lo que se entiende habitualmente por ella–, la formación de los saberes y prácticas de los procesos agropecuarios, mineros, industriales, técnicos, de servicios e industrias culturales, entre otras orientaciones vinculadas al desarrollo regional, provincial y nacional.

Se promueve la investigación, el desarrollo de contenidos y la difusión de la información educativa a través de los Centros de Investigación y Documentación y las bibliotecas escolares, promoviendo intercambios con otras instituciones educativo-culturales internacionales, nacionales, provinciales y regionales.

Se define una Educación Superior terciaria y universitaria integrada por Institutos de Educación Superior, de Formación Docente, de Formación Técnica y universitaria y jerarquiza la carrera docente, estableciendo una formación de cuatro años articulada con el sistema universitario nacional y provincial, e incluyendo en su Anteproyecto a la Universidad Pedagógica y a la Universidad Provincial del Sudoeste.

El período 2007-2011: “Esta es la gestión de la ley”

Mario Oporto volvió a asumir en el cargo de Director General en diciembre de 2007, con el inicio del gobierno de Daniel Scioli. El contexto era entonces profundamente distinto del que había encontrado al asumir en su gestión anterior. El crecimiento económico había consolidado la salida de una etapa crítica, la creación de empleo y la disminución de la pobreza, con una base política novedosa de sustentación que hacía pie en el peronismo en la versión kirchnerista.

Como surge de la palabra de los entrevistados, esta segunda etapa “es la gestión de la Ley”. Si bien la sanción de la Ley de Educación Provincial la antecede temporalmente, es con la llegada de Oporto al frente de la cartera educativa por segunda vez que la Ley sirve de encuadre para el lineamiento de iniciativas políticas concretas.

En este nuevo contexto socioeconómico y educativo, la gestión analizada encaró acciones que se describen –tanto en documentos y reglamentaciones como en el discurso de los funcionarios entrevistados– como tendientes a alcanzar las metas planteadas en términos ideales por la Ley de

Educación Provincial. No hubo excepción en las entrevistas: todos los funcionarios señalaron que la meta fundamental de esta gestión era la inclusión con calidad.

Con esta premisa como eje organizador, el Director General encabezó un equipo de trabajo compuesto por funcionarios de su confianza cuyas trayectorias habían confluído, en la mayor parte de los casos, mucho tiempo atrás.

Se verifica entre ellos un diagnóstico compartido, que se modifica conforme se transforma el contexto socioeconómico y educativo. La crítica situación original en términos de recursos comenzó a disiparse desde mediados de la década, pero la de los aprendizajes persistió como urgencia invariablemente.

Graciela De Vita, al frente de la Dirección de Planeamiento, lo sintetizó de esta forma:

La idea de 'todos pueden aprender' es un cambio cultural que hay que dar en la concepción y en la mística: recuperar la mística del viejo proyecto normalista con las correspondientes diferencias ideológicas: en los '80 unificar para formar al ciudadano, a la inmigración, en esta etapa tenemos el escenario terrible de la fragmentación social y la exclusión. Tenemos que lograr que la inclusión no sea simplemente recibir a los chicos en la escuela y alimentarlos, resolver sus necesidades básicas (que fue nuestra tabla de salvación en un momento) sino recuperar el sentido de redistribuir conocimientos para transformar realidad social.

En esta cita se sintetizan algunos elementos de renovada convergencia. La alusión al normalismo destaca la centralidad que se le otorga a la figura del Estado como garante de la educación común pero también la valoración de la prescripción como estrategia para contrarrestar la fragmentación. En palabras de la directora del Nivel Inicial, Elisa Spakowsky:

Para nosotros la prescripción lejos de ser negativa es como una carta de derecho. Es un piso en relación a las condiciones de igualdad de la enseñanza.

Es compartida la visión de que el escenario de fragmentación está necesariamente ligado al repliegue estatal en materia educativa. Si la crisis social y económica que alcanzó su punto más álgido al comienzo de este siglo afectó el acceso de los niños y jóvenes a la educación, el propio funcionamiento del sistema educativo se vio alterado al asumir el Estado un lugar de presidencia.

De este diagnóstico se desprende una concepción acerca de la conducción estatal como organizadora de las prácticas involucradas en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Esta concepción trae consigo además una propuesta en cuanto a las formas de intervención: consensuadas con los actores involucrados, basadas en procedimientos democráticos de toma de decisiones, con la capacidad paradójica de articulación y conflicto permanente en relación con los sindicatos docentes.

La idea del Estado como organizador central del sistema educativo resultó especialmente disruptiva en ciertas áreas. En la entrevista con Néstor Ribet, al frente de la Dirección de Educación Privada, se puso en evidencia cómo significó un cambio de paradigma para lo que solía entenderse como *la convivencia entre dos subsistemas*:

Venimos desde los años 60, en muchas jurisdicciones todavía existe la línea de entender que hay dos sistemas, pero para la Ley de la Provincia hay un único sistema educativo. La iniciativa privada, que es reconocida como valiosa, siempre es gobernada por el sistema.

La integración del sistema se piensa como primera instancia en términos de conocimiento: el currículum constituye la principal vía de intervención tendiente a lograr esta unidad. Así lo explicó Claudia Bracchi, directora de Educación Secundaria:

La reforma curricular está enmarcada en un proyecto más amplio: político, cultural, ideológico. Se plantea un horizonte de derecho distinto al anterior: nuestra tarea es la implementación de la Ley Provincial. De ésta se desprende un concepto de inclusión que es necesariamente una inclusión con aprendizajes, con calidad: lograr que los chicos entren, se queden y aprendan. Y son políticas centradas no en los sujetos, no poniendo en ellos la responsabilidad de aprender: son políticas centradas en la enseñanza.

En el mismo sentido, Martín Legarralde, Director de Investigación y Prospectiva de la Educación, sostuvo:

En términos generales la apuesta de esta gestión es recuperar la acción pedagógica, cobró centralidad el debate propiamente pedagógico. Incluso desde las escuelas comienza a correrse el reclamo de estar sobrepasadas en cuestiones sociales. Desde la gestión el indicador principal de este corrimiento en las prioridades se verifica en la sanción de la Ley Provincial y en la Reforma curricular: se vuelve a hacer eje en aspectos pedagógicos después de un largo período en que el eje estuvo en la contención.

En efecto, el análisis del abanico de políticas impulsadas durante el período permite establecer que el dispositivo de intervención privilegiado fue el currículum. La reforma curricular se presenta como un hito fundacional que articula una serie de estrategias declaradamente dirigidas a mejorar las condiciones de acceso igualitario al saber.

El pasaje de los Contenidos Básicos Comunes vigentes desde la implementación de la Ley Federal de Educación de la década de 1990 a la sanción de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios a nivel central favoreció la gestación de un nuevo diseño que debió recorrer un largo proceso antes de sancionarse. Como se describirá más adelante, el de nivel primario se implementó de forma masiva en 2007, durante la gestión de Adriana Puiggrós, luego de que fuera objeto de largos debates que incluyeron a distintos actores del mundo educativo: funcionarios, partidos políticos, especialistas, sindicatos, supervisores, directivos, docentes.

Un derrotero similar recorrió el diseño de educación secundaria, pero la implementación incluyó una instancia piloto –en 75 escuelas– que luego se continuó gradualmente. En 2007 se extendió a todas las escuelas la incorporación de los contenidos de primer año, y el procedimiento se repitió hasta implementarse por entero el programa de primer ciclo en 2009. Ese año la consulta giró en torno a los diseños por modalidad para el Ciclo Superior, que se implementaron el siguiente y el derrotero para este nivel también es gradual hasta que egrese en 2012 la primera cohorte formada con los nuevos contenidos. Marina Paulozzo, Directora de Gestión Curricular de Educación Secundaria explicó:

Se produjo un avance cualitativo al lograr conformar un cuerpo de materias comunes (incluso para las escuelas técnicas), porque se entiende que hay saberes básicos que cualquier chico de la provincia tiene que dominar.

El de las modalidades es otro ejemplo del cambio de paradigma acerca del sistema educativo como unidad. Eduardo Peters, Director de Educación Agraria, lo describió de esta forma:

Somos escuela pública, después media y de casualidad agraria, para que no se me forme la corporación. Estas son escuelas que tienen por ley el mandato de darle a los pibes el secundario. Articulamos muy bien. Nosotros más que prerrogativas tenemos responsabilidades.

Esta forma de entender las cosas, como lectura del funcionamiento del sistema educativo, es homogénea y se hizo patente en casi todas las entrevistas con funcionarios. Una de las bases de esta visión es el fuerte liderazgo que suscitó el Director General, Mario Oporto. De las entrevistas surge la perspectiva de que la palabra del Ministro medió en todos los aspectos de la acción política,

marcando el ritmo de los procesos de formación de la agenda de intervenciones de política educativa.

Una segunda base reside en la lógica de conformación de los equipos. De acuerdo con Daniel Belinche, Subsecretario de Educación, la clave de reclutamiento de los funcionarios combinó la experiencia dentro del sistema con la producción académica. De lo relevado en las entrevistas pueden agregarse otras dos cualidades. Por un lado, la convergencia política: buena parte de los entrevistados se definen como militantes, en particular comprometidos con el proyecto kirchnerista. Las figuras de *Néstor* y *Cristina* están presentes en no pocas declaraciones de funcionarios.

Por otra parte, se registra un entramado de vínculos previos a la gestión, que mediatizan el trabajo con historias que convocan trayectorias comunes e incluso lazos afectivos. De hecho muchos de los funcionarios actuales lo fueron también durante la primera gestión de Mario Oporto, por lo que participaron a su vez del delineamiento del plan de acción que fue sustento del texto de la ley. De acuerdo con Cristina Ruiz, ex Subsecretaria de Cultura y Educación:

Pienso siempre abarcando un poco más que desde 2007, la Ley Nacional y Provincial en realidad toman muchas propuestas enunciadas en el Plan 2004-2007. Lo que quiero decir es que la implementación de lo planteado por esas leyes cuenta con un nivel de sensibilización previa, ya veníamos trabajando en esa línea, muchos de los que conforman equipos. Viene a legitimar con valor de ley ciertas cuestiones que ya se estaban discutiendo e implementando.

Esta identificación favorece además la proliferación de experiencias de articulación entre áreas, aún en un contexto de gestión muy amplio, con condiciones de trabajo siempre difíciles y problemas persistentes de fragmentación interna. Muchas iniciativas claves fueron coordinadas transversalmente, o con un reconocimiento compartido del sentido de las intervenciones. Esta lógica de trabajo parece haber promovido formas de acción en las que los funcionarios son considerados representantes de una gestión y del modo de entender la realidad que se gestó en su seno. Néstor Ribet, Director de Educación de Gestión Privada, señaló:

Cuando hay una conducción política coherente, que se sostiene en el tiempo, que no es contradictoria, que sale y habla, que busca sumar participación, todo se hace mucho más posible. Creo que uno de los méritos de esta gestión ha sido descubrir el modo de no morir en el intento. El Estado te lo dice, te lo firma y lo tenés que hacer, tenemos que hacerlo. Hay un discurso y acción del Director General y su equipo que ayuda a que todo el mundo tome conciencia: yo tengo que cumplir.

Entre los puntos comunes de sintonía explícita o implícita de la lógica compartida de la gestión, se destaca el acercamiento permanente a lo que ocurre en el territorio, en las escuelas, aún con la distancia a veces inabarcable de la provincia. Eduardo Dillon, Director de Educación Técnico Profesional, expresó:

Si hay una virtud que tiene esta gestión es analizar las cosas desde la perspectiva de la escuela. Ahora con el cierre de gestión unos directores nos decían "no importa lo que digan los demás: lo que hicieron ustedes está en la escuela".

Los propios funcionarios pasaron buena parte de su gestión en las escuelas⁸. A su vez, un abanico de acciones clave tuvo que ver con el fortalecimiento de otro cuerpo que garantizaría la presencia en las instituciones: la supervisión.

La implementación de llamados a concursos de inspectores, si bien se estableció compulsivamente, fue acompañada de estrategias que fomentaron su legitimidad. En palabras de Jorge Ameal, Director Provincial de Gestión Educativa, *se puso en crisis la supervisión, se buscaron mecanismos que permitieran evidenciar que la influencia de la supervisión en los aspectos pedagógicos de la vida escolar era inverificable*. Una vez logrado ese consenso inicial fue posible delinear un perfil de inspector, y sentar los requisitos e instancias de evaluación a atravesar para acceder a dicho cargo.

De algún modo el estilo de esta gestión estuvo signado por la lógica de la acreditación y del concurso: se verá cómo en distintos rubros no se restringe el acceso sino por la fijación de estándares a los que deben aplicar los aspirantes. En el mismo sentido recientemente fueron convocados los concursos de directivos de escuelas. En uno y otro caso –directivos y supervisores– el objetivo declarado del llamado es formar cuadros política y pedagógicamente comprometidos con la meta de inclusión con calidad en los aprendizajes. A los fines prácticos, el nuevo diseño curricular es un parámetro para la enseñanza y los docentes y directivos concursados se entienden como agentes idóneos para orientar en su implementación.

Este conjunto de iniciativas demandó una renovación simultánea de las instancias de capacitación docente. Esta dimensión estaba en la mira desde la primera gestión de Mario Oporto, cuando comenzó a ser abordada como una esfera que requería pronto reordenamiento y reformulación. Durante la década de los '90 la explosión de la oferta externa (de Universidades, ONG, editoriales, gremios, etc.) había redundado en la conformación de trayectorias individuales de capacitación fragmentarias y faltas de coherencia. Por eso los esfuerzos se centraron en la revalorización de la oferta estatal y en la reformulación de la misma.

En primer término, como se describirá más adelante, se incorporaron una serie de requisitos para la presentación de propuestas de cursos de capacitación que restringieron la oferta externa, frente al procedimiento casi automático que regía hasta entonces. Por otra parte la oferta estatal pasó a estar dirigida a capacitar a los docentes en el nuevo diseño, de manera de acompañar su implementación.

La política de capacitación docente fue altamente ponderada por los funcionarios entrevistados. La razón principal es que parecen haberse hallado los mecanismos para moderar la fuerza de la oferta de un mercado desregulado de cursos cortos, pero también el hecho de que ha logrado organizarse como un engranaje de funcionamiento estable y en diálogo con las direcciones de nivel. La oferta de capacitación es permanente y más institucionalizada con alta demanda, aunque el formato sigue estando dominado por cursos que no están articulados y se mantienen atados a una lógica individual de búsqueda de puntaje para la carrera docente.

Parte del trabajo de capacitación con docentes, directivos y supervisores estuvo dirigido a lo que no pocos entrevistados señalaron como uno de los núcleos más enquistados y más disruptivos respecto de las iniciativas de esta gestión. La idea de inclusión con aprendizajes significativos encuentra la resistencia de representaciones tradicionales que se fortalecieron al calor de la crisis y

⁸ La Directora de Educación Secundaria, Claudia Bracchi, señalaba: Eso no existía, jamás le habían visto la cara a un director de nivel y ahora si pasa algo a lo mejor llaman acá, se creó un vínculo que habilita eso.

sus correlatos en la fragmentación y exclusión. Graciela De Vita, Directora Provincial de Planeamiento, sostuvo:

A mi manera de ver el tema de las representaciones, como la idea de que “la escuela no es para estos chicos”, es el problema más grande: las condiciones de los chicos según su procedencia social y cultural como principal obstructor. Se está tratando de acompañar a los docentes para entender a los pibes que superan los primeros 3 años (de la secundaria), pero cuando ingresan a lo que era el polimodal se encuentran con esta idea de “esta escuela no es para vos”.

La persistencia de estos prejuicios fue destacada por otros funcionarios. Gustavo Grasso, Director de la Unidad Ejecutora Provincial, sostuvo:

Habría que revisar las prácticas. Las prácticas de los docentes van asociadas a las prácticas de los directivos. En ellos y en la opinión pública no ha cambiado demasiado la idea de que la escuela no es para todos.

Varios actores de la gestión señalaron una barrera problemática en este punto, que pone serios obstáculos a las posibilidades reales de avanzar en proyectos con pretensiones de universalidad en contextos de persistentes desigualdades sociales. Al referirse a la denominación que lleva su Dirección, Políticas Socioeducativas, Horacio Bouchox señaló:

Este término está en proceso de definición, se va definiendo en la práctica, en el vínculo con los actores territoriales, y es inseparable de un proceso de reconstrucción del Estado. Las políticas compensatorias parten de un modelo que es intrínsecamente injusto. Las acciones de política socioeducativa se dirigen hacia sectores que están fuera o con un pie fuera del sistema, pero la atención no es sólo desde la escuela sino integral, porque se piensa en el marco de la Asignación Universal por Hijo que integra cuestiones asociadas con la educación, la salud, el ingreso.

La Asignación Universal por Hijo en 2010 produce el intempestivo regreso de chicos que se encontraban fuera del sistema. La idea de que son chicos *naturalmente* ajenos al ámbito escolar fomenta que se registren resistencias, situaciones de enseñanza organizadas por la certeza de que son chicos que de no mediar el dinero no estarían allí y por los consabidos prejuicios asociados. María de las Mercedes González, Directora de Educación Primaria planteó:

Con la Asignación mejoró la cobertura, pero entonces ahora tenemos chicos que entran a los 10 años, y entonces tenés tres cuestiones: primero, incorporarlo; segundo, integrarlo al grupo; tercero, que aprenda.

Claudia Bello, al frente de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, sintetizó esta problemática:

Con la primera gestión de Mario (Oporto) aparece un cambio. El tema era romper con la teoría que consistía en separar, fragmentar, no en integrar en educación común. Empezar a mirar la tarea en relación con el cumplimiento de derechos sociales. Sí, hay que atender a lo diferente, hay que atender a toda la matrícula porque todos somos diferentes. Uno dice: todos los pibes tienen que estar en la escuela, y en las escuelas “sí, pero nosotros no sabemos cómo”. Yo llamo a pensar en el orden de lo ideológico, la moral, de ponerme en el lugar del otro. Educar es un acto político, a veces los educadores no lo entienden.

En estos testimonios se observa un lazo entre las representaciones de justicia social que guían a la gestión con las políticas de corte más protagónico del Estado en la conducción pedagógica del sistema. Este lazo se podrá constatar en su especificidad en el siguiente capítulo, referido a las políticas principales del período analizado.

Capítulo 2. Las políticas educativas

Las políticas educativas impulsadas en el marco de esta forma de entender la realidad educativa bonaerense tienen clara inspiración en el Plan Educativo 2004-2007, antecedente directo de la Ley de Educación Provincial. Es importante recordar que las políticas a las que aquí referiremos son aquellas que apuntan a contribuir de forma más directa con la mejora de los aprendizajes en la educación común. Esta decisión deja fuera del relevamiento otras iniciativas no menos importantes para la vida escolar y que también influyen en cuestiones pedagógicas aunque indirectamente, como las vinculadas con la administración general del sistema, la infraestructura o la mejora de la situación socioeconómica de los estudiantes.

Dentro de este espectro, se distinguen aquí cuatro niveles: las políticas estructurales que afectan los dispositivos de política educativa, las políticas centrales de cada nivel educativo, las políticas de corte nacional con correlato provincial y las políticas específicas transversales a los niveles educativos.

Se hará referencia en primer lugar a los dispositivos de política educativa. Con este término se alude a los mecanismos recurrentes con una lógica propia de intervención, que establecen distintos niveles de coerción sobre los actores e instituciones. Los dispositivos son 'aparatos de poder', con dinámicas que establecen sus propias reglas de juego entre los actores y adquieren una independencia relativa entre sí. Los dispositivos son mecanismos que conectan al Estado central con las prácticas, como sistemas masivos de comunicación pedagógica.

Los dispositivos centrales de política educativa que reconoce la tradición del sistema educativo argentino son: el currículum; la legislación; la supervisión; la formación docente; la capacitación docente; los materiales (compra, distribución, regulación, especialmente de los libros de texto); la evaluación y promoción de los alumnos. El caso de la Provincia de Buenos Aires permite visualizar que varios de estos dispositivos operan efectivamente como pilares estructurales de la gestión en cuestión. Tienen además la particularidad de ser universales o transversales a los distintos niveles.

Un segundo tipo de iniciativas está conformado por aquellas que estrictamente se entienden como políticas educativas tanto de los niveles como transversales a los mismos, como recortes de sentido con una autonomía relativa y con un piso de institucionalidad orgánica aunque no tienen el automatismo continuo de los dispositivos. Cuentan con una esfera de autonomía definida por la creación de un área de gestión o por el nombramiento de personal específico para su formulación e implementación; la separación de un presupuesto asignado a tal fin; la creación de un programa o plan de acción que tiene acciones y metas secuenciadas en el tiempo; y en ocasiones se expresan en una normativa específica.

En el presente informe la mayoría de las políticas se presentan ordenadas por nivel educativo. Este grupo lo componen las iniciativas que cada dirección de nivel ideó para acompañar las metas generales de la cuestión haciendo hincapié en las características de su universo. Como se verá más adelante se trata de acciones contextualizadas que responden a las problemáticas específicas, aunque no son pocas las estrategias de articulación que se verifican en la práctica. Aquí se destacan las que si bien no estipulan sus beneficiarios a priori, están dirigidas ante todo a garantizar la permanencia en el sistema por medio de estrategias de corte pedagógico, ofreciendo alternativas educativas particulares para grupos con distintos tipos de necesidad.

Dentro de esta serie se incluye de forma diferenciada la batería de políticas impulsadas por el Ministerio de Educación de la Nación, gran parte de la cual cuenta con el correspondiente correlato

provincial en términos de equipos y recursos presupuestarios. El rol de la Unidad Ejecutora Provincial es central en este punto.

Por último, se sintetizan hacia el final una serie de políticas específicas transversales a los niveles, la mayoría más acotadas en su alcance con el objetivo de promover ciertos contenidos o prácticas dentro de la institución escolar. Dentro del amplio rango de estas políticas, se han seleccionado las más valoradas por funcionarios, supervisores, directivos y docentes, ante todo por su potencial impacto o su permanencia en el tiempo.

Políticas estructurales: los dispositivos

La reforma curricular

La reforma aparece en la normativa y el discurso de los entrevistados como la principal instancia de operacionalización de las metas planteadas por la Ley Provincial. Frente a la extensión de la flexibilización curricular impulsada en la década de 1990, el nuevo diseño se instrumentó como estrategia para revertir la fragmentación, al establecer aprendizajes que deben alcanzar de forma homogénea a todos los estudiantes de la Provincia. Esto se tradujo en un formato más prescriptivo que revierte la flexibilidad curricular previa. La reforma se implementó en los niveles inicial, primario y secundario, y tuvo su correlato en la educación superior y en la capacitación docente.

La elaboración del nuevo diseño fue un proceso largo que involucró una variedad de actores no sólo comprometidos con la gestión sino también a docentes, supervisores, sindicatos, partidos políticos, especialistas. El diseño final es el resultado de un camino en el que –con representación desigual y heterogénea– se requirió el aporte de los mismos en distintas instancias.

Para la educación primaria, el diseño definitivo fue sancionado en el año 2007, e implementado el siguiente de forma masiva en todas las escuelas de la provincia, en todos los grados. En la educación secundaria, la renovación de contenidos fue mucho más compleja. Los diseños correspondientes al primer ciclo fueron elaborándose e implementándose por año –como prueba piloto– en 75 escuelas de la provincia –tres por región: dos estatales y una privada, intentando abarcar la mayor variedad posible en cuanto a su localización y tamaño.

En el año 2006 se había iniciado una ronda de consultas con distintos actores del sistema – supervisores, equipos directivos, gremios, partidos políticos, legisladores, especialistas, docentes, centros de estudiantes– y probado de forma piloto el nuevo diseño para primer año en esas 75 escuelas.

En 2007, mientras se disponía que los contenidos elaborados y probados el año anterior se implementarían de forma masiva en todas las escuelas de la provincia, se repetía el procedimiento de elaboración, consulta y prueba piloto con los de segundo, que serían a su vez generalizados a todas las escuelas al año siguiente mientras la operación se repetía con los correspondientes al último año del primer ciclo.

Así, de forma gradual, terminó de implementarse el diseño para primer ciclo. En 2009 se sometieron a consulta los diseños elaborados por modalidad para el Ciclo Superior, cuya prueba piloto involucró a 300 escuelas. Asimismo, se convocó hacia fin de ese año una jornada institucional de la que participaron 3000 escuelas en el marco de la que se consolidaron los diseños correspondientes a este ciclo. En 2010 se comenzó a trabajar con los de cuarto; en 2011 se incorporan los de quinto y en 2012 egresará la primera cohorte formada con los nuevos diseños.

Con la sanción de los mismos se logró conformar un cuerpo de materias comunes –incluso para las escuelas técnicas– bajo la concepción de que existe un cuerpo de saberes básicos que todo estudiante de la Provincia debe dominar⁹.

La estrategia fundamental de promoción de los nuevos diseños curriculares ha estado centrada, como se describirá más adelante, en la capacitación docente, en la supervisión y en la planificación docente.

En líneas generales, pareciera prevalecer un espíritu de optimismo en cuanto a la implementación efectiva del nuevo diseño que se desprende fundamentalmente del alto grado de participación en instancias de capacitación docente, y también de percepciones más sutiles. Por ejemplo, se señaló como posible indicador de la familiaridad de los docentes con el nuevo diseño el hecho de que repararan en discordancias entre el mismo y lo evaluado por el ONE.

La supervisión escolar: los llamados a concursos de inspectores

Como se sostuvo, una iniciativa de las dimensiones de la reforma curricular requería de un abanico de otras que le dieran impulso práctico a lo estrictamente normativo. Sin estar por entero al servicio de este eje, los llamados a concursos de inspectores sirvieron para contar con un cuerpo de profesionales compenetrados con las metas de la gestión y con los saberes técnicos adecuados para motorizarlos. Así, se entiende que:

Los inspectores/as, tanto los jefes/as regionales y distritales como los/as de enseñanza, son responsables del desarrollo local de la política educativa y por ello deben realizar un planeamiento estratégico, entre otras cuestiones para facilitar el profundo conocimiento de los diseños y propuestas curriculares por parte de los directores/as y docentes que estén a cargo de los procesos institucionales de especificación del currículum. Esta tarea crucial recupera la función sustantiva del inspector/a como agente pedagógico, más allá de la representación burocrática que expresa la centralidad que tuvieron históricamente las tareas administrativas (...).

El inspector/a de enseñanza, en particular, busca generar espacios de discusión y reflexión entre los equipos directivos. A su vez, una de sus tareas es el seguimiento y monitoreo de la apropiación de estos documentos por parte de los/as docentes –tal como se manifiesta en sus prácticas– y la evaluación de los factores que obstaculizan o facilitan su implementación. El inspector/a debe conocer ampliamente el diseño del nivel y/o la propuesta curricular de la modalidad que supervisa y proponer instancias que faciliten los procesos de especificación y contextualización curricular en las instituciones. Esta función singular del inspector/a como docente viabiliza la reflexión sobre la práctica proponiendo su problematización (Marco General de Política Curricular Niveles y Modalidades del Sistema Educativo Resolución N° 3655/07° 1).

Los llamados a concurso respondieron al hecho fácilmente observable de que el rol del inspector se encontraba distanciado de las tareas pedagógicas, abocado casi por completo a

⁹ En la actualidad, se trabaja en el diseño de esquemas de pluriaño para escuelas rurales, ya que existe vasto material dirigido al trabajo con los diseños de primaria mientras que las producciones para media son una deuda pendiente.

funciones administrativas y a la resolución de conflictos. Sin embargo, parecía obvio que una iniciativa en esta dirección contaría con no pocas resistencias, de manera que se ideó una estrategia para poner en evidencia la problemática de la función pedagógica de la supervisión.

Desde la Dirección de Gestión Educativa, Jorge Ameal solicitó a los inspectores que seleccionaran una escuela de 12 secciones por región, y se les propuso un trabajo de supervisión intenso en 6 de ellas de cada escuela. Al cabo, se aplicaron evaluaciones a los estudiantes de todas las secciones y no se verificaron diferencias significativas entre aquellas en las que se había contado con la presencia del supervisor y aquellas en las que había estado ausente. Así se evidenció que el rol de la inspección estaba lejos de colaborar con la mejora de los aprendizajes y se abrió un horizonte en el que el llamado a concursos pasaba a ser presentado no sólo como legítimo sino también como necesario. En el mismo sentido había funcionado el análisis de actas de supervisión, en el que había podido constatarse que las intervenciones eran en su mayoría extrapedagógicas, ante todo centradas en cuestiones burocráticas.

Entre 2008 y 2009 se llevaron a cabo concursos para 12 áreas. Con el objetivo de fijar parámetros de exigencia altos, se convocaron en cada región dos docentes con buena formación que quedarían a cargo de la asistencia técnica para el concurso, que implicó varias instancias. En promedio, aprobó el 35% de todos los concursantes.

En la experiencia del concurso se propuso seleccionar un cuerpo de profesionales con perfiles técnicos fortalecidos y familiarizados con las metas políticas de la gestión. Al ponerse el énfasis de lo evaluado en cuestiones de corte pedagógico y al contar con un horizonte claro –el nuevo diseño curricular– quedaba legitimada su intervención en la vida escolar con miras a mejorar los aprendizajes de los alumnos. En el sentido de garantizar su distanciamiento de las cuestiones administrativas se creó un cargo de inspector abocado a la tramitación de causas disciplinarias en etapa de investigación simple y presumarial, justamente el de inspector presumarial –Resolución 1541.

De la mano de estos cambios se propuso sustituir la idea de “supervisión” por la de “intervención pedagógica”, y comenzaron a exigirse 14 visitas a escuelas por mes. Esto generó inicialmente gran resistencia, por considerarse imposible en la práctica, pero el haber definido esa meta parece al menos haber contribuido a aumentar la cantidad de visitas.

En 2008 se solicitó a los inspectores que generasen Proyectos Regionales participativos –para lo que contaron también con asistencia técnica– y que su desarrollo quedara articulado con la agenda de supervisión¹⁰. Esta forma de organización proponía un trabajo de largo plazo en las escuelas, al no abocarse a situaciones puntuales en cada visita sino al entenderlas como instancias al servicio de trabajar en dichos proyectos.

Como se verá más adelante, los inspectores concursados parecen compenetrados con la nueva forma de ejercer el rol estipulado con el llamado a concurso, y en la mirada de las escuelas se reconoce cierta extensión del rol pedagógico en sus funciones, aunque sin que la fuerza de lo administrativo retroceda significativamente.

¹⁰ Para profundizar en esta concepción de la supervisión ver “El inspector en la Ley Provincial de Educación”, producido por la Dirección de Planeamiento.

Recuadro 2. La supervisión escolar: los cambios en la estructura de inspección

En el año 2004 se inició un proceso de reforma de la estructura de supervisión del sistema educativo bonaerense. Un año antes se había implementado la regionalización vigente, que organizó el territorio en 25 regiones educativas (en lugar de 16) a cargo de un Inspector Jefe por cada Rama de Enseñanza¹¹ (Resolución 473/05).

Ya en 2005 se creó en el ámbito de la Subsecretaría de Educación la Dirección de Inspección General, *órgano dedicado a la transmisión de las decisiones, al seguimiento de su implementación y la atención más directa de las demandas pedagógicas de los servicios educativos, canalizando la línea de supervisión a través de los inspectores jefes regionales y distritales*. La misma pasó a tener a su cargo 25 Jefes Regionales Únicos y 135 Jefes Distritales¹². El mandato político de los nuevos funcionarios se definió en términos de relación con todos los sectores, el acuerdo como estrategia política y la adscripción orgánica a la política provincial. La estructura fue convalidada en la Ley de Educación Provincial, en las que se disponen las funciones del Inspector Jefe Regional y del Inspector Jefe Distrital (Ruiz, 2009-2010).

La nueva Dirección concentra bajo su órbita todos los organismos de conducción del sistema educativo existentes en territorio para hacerlos más eficientes. Tiene a su cargo las siguientes direcciones: Dirección de Inspección General, Dirección de Gestión de Asuntos Docentes, Dirección de Tribunales de Clasificación; Dirección de Tribunal de Disciplina; Dirección de Concursos Docentes y Pruebas de Selección. Las mismas están relacionadas con aspectos técnico-administrativos y operativos. Las tres primeras tienen un fuerte anclaje en el territorio (por medio de las Jefaturas Regionales, Distritales, las Secretarías de Asuntos Docentes Distritales y los Tribunales de Clasificación Descentralizados), lo cual favorece niveles de intervención más dinámicos y articulados.

La certificación de las autoridades escolares: los llamados a concursos de directores

En sintonía con la conformación de un cuerpo de supervisores fortalecido por la experiencia del concurso, la iniciativa se replicó para cargos directivos, también en el sentido de reforzar la llegada del nuevo diseño curricular a las escuelas. Convocados por medio de la Resolución 3540-09, los llamados a concurso de Directores y Vice Directores de Secundaria se hicieron efectivos en noviembre 2010 -1º instancia- y durante 2011 se llevaron a cabo las dos restantes. En la definición del perfil directivo se estableció:

Es su responsabilidad difundir y garantizar la socialización de los diseños y propuestas curriculares entre los/as docentes de su escuela. Para desarrollar estas acciones es preciso que habiliten espacios de diálogo y reflexión sobre estos documentos, favoreciendo la construcción de acuerdos que den lugar a una práctica institucional coherente y articulada. Esta tarea es fundamental al definir colectivamente el proyecto educativo

¹¹ “La nueva configuración se sustenta en la consideración de características de la población, superficie, cantidad de servicios, cantidad de matrícula, ofertas educativas de educación superior universitaria y terciaria de gestión estatal y privada, afinidades culturales educativas y secciones electorales (Res. N° 6017/03 y su modificatoria N° 849/04)”. (Ruiz, 2009-2010)

¹² Aunque los distritos eran 134 las magnitudes del partido de La Matanza requirieron la creación de dos jefaturas distritales.

(Marco General de Política Curricular Niveles y Modalidades del Sistema Educativo. Resolución N° 3655/07° 1).

En el nivel secundario, esta política debió vencer una resistencia histórica que reposaba en mecanismos formales que favorecían la titularización sin concurso, y que hasta el momento había operado obstruyendo una práctica dispuesta estatutariamente.

Mientras que en la escuela primaria los concursos habían conservado la periodicidad, en media, el último llamado databa de 1976. Las eventuales propuestas de convocarlos habían suscitado la férrea resistencia gremial, con el interés de preservar en sus cargos a quienes habían accedido a los mismos por medio de titularizaciones masivas. Entre otras consecuencias, estos mecanismos impedían el ascenso de los profesores, privados del acceso a instancias de promoción.

De acuerdo con el Estatuto del Docente, cuando se dicta una titularización masiva no puede abrirse concurso hasta que no hayan sido asignados sus respectivos cargos todos los afectados por esa titularización. La más reciente data de 2003, y el último de los afectados por ella accedió al cargo en octubre de 2009. Un mes después, en noviembre de ese año, se llamó a concurso, por medio de la Resolución 3540. La disconformidad que esto produjo en los gremios no logró obstruir la medida definida como una decisión política prioritaria. La meta declarada era la conformación de un cuerpo de profesionales compenetrados con las metas planteadas en la Ley y con los nuevos contenidos prescriptos en el diseño, y fortalecidos por su propia experiencia formativa con miras a los concursos, ante todo en lo que respecta a sus funciones pedagógicas. A partir de este concurso, queda ya instalada la periodicidad de dos años para los sucesivos llamados.

Las reformas en la capacitación docente

Los CIE (Centros de Investigación Educativa) fueron creados durante la década del '70 y marginados en la del '90, con el repliegue del Estado en materia de capacitación docente y con la contracara del crecimiento de la oferta privada. Cuando surgieron estaban pensados para la formación docente continua para el nivel primario, pero la oferta fue ampliándose hacia todos los niveles¹³.

Entre 2003 y 2004, durante la primera gestión de Oporto, se impulsó la idea de revitalizar los CIE, y en 2005 se decidió ampliar sus plantas: por entonces se contaba con 186 capacitadores, con áreas sin representación, pero con el paso del tiempo esto fue ajustándose hasta que se logró reunir un especialista por área y nivel en cada región educativa. En 2005 había 175 cargos de capacitación; en 2010, 785.

En la actualidad existen 135 CIE, uno por distrito a excepción de La Matanza, que cuenta con dos. La Ley Provincial de Educación, en su artículo 98, les da encuadre formal como instituciones para la formación docente continua y como bibliotecas pedagógicas.

Tres metas políticas fuertes guiaron a la organización de la propuesta de formación docente continua que se inició durante la primera gestión de Oporto y se mantuvo en forma sostenida hasta la actualidad:

¹³ Para conocer los detalles de esta reforma ver Piovanni, Paz y Huergo en Puiggrós, 2007.

- Equidad: lograr que en todos los lugares de la provincia los docentes tuvieran acceso a formación gratuita y contextualizada por medio de la presencia de una planta de capacitadores por CIE.
- Descentralización: alcanzar una mirada regional, hasta entonces soslayada porque las propuestas eran diseñadas y ejecutadas en el nivel central.
- Calidad: sostener en el tiempo la formación de equipos de capacitadores con un perfil diferente al de los formadores de niños y de aspirantes a docentes: equipos idóneos para enseñar a profesionales en servicio.

Con miras al logro de la calidad, desde 2005, los cargos de los capacitadores se concursan cada dos años, y desde 2010 cada 3. Así, si en 2002 había más de mil oferentes externos (privados, universidades, ONG, gremios); en 2010 habían pasado a ser entre 600 y 700. En 2007 se implementaron pautas de empadronamiento nuevas para instituciones externas, y ya por entonces había bajado la cantidad de aspirantes. En 2008 se aprobó la diferenciación del puntaje (Resolución 4730) más el requisito de presentar en un año lo que va a ofrecerse el siguiente.

En los '90 había habido una explosión de la oferta privada, en un momento en que la formación docente continua no era una priorizada como política pública. Hasta el 2002 esto no estaba regulado: se validaban los cursos mediante un trámite muy sencillo que tenía en cuenta sólo la carga horaria. En 2003 se implementó la determinación de evaluar los cursos y de ponderar más que la carga horaria la calidad de la oferta. Se estableció una definición más clara de cuáles constituían los problemas de enseñanza objeto de capacitación, de modo que lo más prioritario otorgara mayor puntaje y viceversa. Además se incorporó un proceso de control y seguimiento de la oferta en cuanto a las instituciones a cargo. Ese mismo año, en una arena de intereses económicos fuertemente encontrados, la certificación de estos cursos pasó a manos de los CIE y devino requisito validarlos antes de empezar a dictarse.

Hasta 2005 se privilegió el formato curso, pero desde ese año se ideó una variedad de formatos: además de cursos, asistencia técnica situada en las instituciones, a distancia (virtual con materiales de apoyo), dispositivos de alternancia (grupos de docentes que trabajan fuera y dentro de la escuela con continuidad).

La Dirección Educación Superior y Capacitación Educativa acompañó la reforma curricular con propuestas de formación masivas. En educación secundaria se fue tratando de corresponder cada año de implementación del diseño con instancias de capacitación en los contenidos implementados, favoreciendo distintas posibilidades de participación para todos los docentes. Las prioridades de contenidos de los cursos se definen conjuntamente con las direcciones de nivel.

La planificación escolar

Durante la década de 1990 la elaboración del Proyecto Educativo Institucional y del Proyecto Curricular Institucional habían ampliado la esfera de autonomía de las escuelas. Con la reforma curricular y la aparición de los Contenidos Básicos Comunes se amplió a su vez la flexibilidad curricular que tenían escuelas y docentes. Incluso en ciertos momentos, hacia fines de la década del noventa esta amplitud curricular se conjugó con la inclusión masiva de alumnos y dio lugar a lo que se conoció como la "promoción social", es decir el pasaje de año sin los conocimientos fundamentales.

En contraposición, las políticas de los años analizados se centraron en una mayor prescripción curricular y en la recuperación del valor de la planificación pedagógica. Se pretende

marcar que no existe una planificación en la escuela que no esté centrada en la enseñanza, y que la planificación de aula tiene que estar contextualizada en la institución, implicando los acuerdos del equipo docente. A estos fines la Dirección de Planeamiento elaboró y distribuyó el documento “La planificación desde un currículum prescriptivo” que, destinado a inspectores, directivos y docentes de todos los niveles, ofrece herramientas para mejorar la práctica de planificar.

Con estos objetivos se produjo también la serie “Construcción y uso de información en los procesos de planeamiento institucional”, que se propone aportar algunas herramientas para orientar los procesos de construcción, análisis y uso de información educativa como elemento que fundamenta la toma de decisiones en las escuelas y en la supervisión. Para realizar esa planificación no se exige ningún tipo de formato: es una decisión que se toma en la escuela –sólo se exige que sea escrita.

Este requerimiento implicó un intenso trabajo con inspectores, que quedaron a cargo de la supervisión de las planificaciones elaboradas. La Dirección de Planeamiento acompañó a su vez a los inspectores para que puedan hacer suya la percepción de la organización institucional basada en información sistemática relevada por los actores del sistema y por la propia dirección.

Recuadro 3: El proyecto de renovación del Reglamento General de Escuelas

En julio de 2011, el vicepresidente primero del Consejo General de Cultura y Educación, Daniel Lauría, presentó ante el Ministro un proyecto de Reglamento General de Escuelas que éste presentaría a su vez ante el gobernador Daniel Scioli. El proyecto reemplaza al que tiene vigencia desde 1958, instaurado durante la dictadura Aramburu. Con un total de 303 artículos, fue elaborado en sintonía con las nuevas leyes de Educación Nacional y Provincial, y es el primero en el país adaptado a esas normas.

De acuerdo con Lauría, *si bien el reglamento fue dejado de lado por la realidad, la letra estaba y había que adaptarse a una nueva sociedad más participativa.*

El debate sobre el reglamento propuesto comenzó en 2008 y su versión final contó con aval de los sindicatos docentes, que participaron de las rondas de consulta.

El cambio fundamental es en la concepción de la educación, ya no como derecho individual sino como derecho social. El proyecto descarta la verticalidad de las decisiones relacionadas con el ámbito institucional, al quitar a los directivos la potestad excluyente de decidir sobre cuestiones comunitarias y socioeducativas, de las que pasan a participar también los centros de estudiantes, padres, ex alumnos, miembros de la cooperadora y auxiliares. Aquí se incorpora la idea de Equipos de Conducción y se otorga status de sujetos sociales de las instituciones a padres, auxiliares, cooperadoras, ex alumnos. Así conformadas las comunidades, el proyecto se organiza sobre tres ejes:

(1) La incorporación del Plan de Continuidad Pedagógica, que contempla que si por alguna razón se pierden días pautados para un ciclo lectivo, la comunidad deberá definir de qué modo se logrará recuperar los contenidos no trabajados en clase.

(2) La institucionalización y generalización de los llamados Acuerdos de Convivencia, que ya están en vigencia en la mayoría de las escuelas en reemplazo de los antiguos regímenes de disciplina.

(3) El Plan de Previsión de Riesgo apunta a la seguridad en la escuela, y deberá elaborarse en función de la situación y población específica de cada establecimiento de acuerdo con las cuestiones que ella misma defina o detecte como problemáticas.

Políticas específicas por niveles

El nivel inicial

Si bien el nivel inicial queda fuera de los objetivos centrales de ese estudio (solo por una limitación de tiempos que obligaron a concentrar la mirada en el nivel primario y secundario), las políticas impulsadas en él conforman una parte tan estructural del proyecto de esta gestión que se ha decidido incorporar el presente apartado acerca de las mismas.

La Provincia fue precursora en este nivel por avanzar con la obligatoriedad: mientras que la Ley Nacional estipulaba la de sala de 5, la Provincial estableció la de sala de 4 años. Esto planteó serias dificultades de cobertura, que impulsaron la búsqueda de espacios ociosos en Primaria para ubicar nuevas salas. La Dirección del nivel se fracturó ante esta perspectiva, enfrentando a los que consideraban esta opción como válida a los que la rechazaban.

Elisa Spakowsky, actual Directora de Nivel Inicial, que defendía la autonomía frente a Primaria, señaló que:

Teníamos de nuestro lado los gremios, las maestras, las inspectoras, al nivel inicial en pleno que había comprendido de qué se trataba la defensa: la unidad de nivel. Somos la única jurisdicción que tiene absoluta autonomía de nivel, en la mayoría depende de primaria, lo que muestra cuál es el lugar de la primera infancia en cada una de las jurisdicciones.

En todo caso la resistencia fue efectiva, ya que se dio marcha atrás en el proyecto de cubrir la falta de salas de jardín en espacios de primaria. En 2008, al asumir como Directora, Elisa Spakowsky debió centrar esfuerzos en acompañar el proyecto de reforma curricular que estaba dándose en todos los niveles.

Cuando reescribimos el diseño trabajamos fuertemente articulando primero por medio del diseño. La biografía escolar de un niño tiene que tener cierta coherencia. El diseño es uno de los niveles desde donde se le da coherencia.

Fuera de esta línea de acción articulada con todos los niveles, vale señalar aquí una articulación puntual que será desarrollada más adelante: la creación de salas maternas para el cuidado de hijos y hermanitos de estudiantes de escuelas secundarias. Se trata de salas para niños entre 45 días y 3 años que funcionan en turno vespertino, turno en que no había antecedentes en inicial, lo que trajo no pocas resistencias e implicó un intenso trabajo a su vez con la Dirección de Planeamiento para identificar jardines o colegios secundarios donde hubiera disponible un lugar específico. El proyecto fue anunciado en septiembre de 2010 y se inició en 2011; en la actualidad se cuenta con 30 salas maternas equipadas por UNICEF (Resolución 5170/08).

El Plan Provincial de Jardines Comunitarios¹⁴ es otra de las líneas de acción encaradas por la Dirección de Inicial, aunque el Plan está formalmente a cargo de la Dirección de Políticas Socioeducativas. La selección de jardines participantes no fue compulsiva, sino que fue centralmente orientada por los supervisores. Trabajan en estos jardines docentes del nivel, docentes de otros niveles y no docentes. Para intentar garantizar perfiles docentes adecuados hay dos modalidades en marcha: por un lado, la Dirección de Educación Superior trabaja con los docentes

¹⁴ Para profundizar ver Sverdlick, Pagano y Borzese, 2011.

recibidos en cursos de capacitación del mismo modo que con el resto de los docentes, y por el otro con los no docentes en la formación en las distintas áreas.

Otra línea de acción tuvo que ver con el desarrollo de experiencias de desarrollo curricular. Los materiales son extensos y variados, y se encuentran disponibles en la página web de la Secretaría al alcance de los docentes.

Asimismo, se impulsó la creación de salas multiedad, usualmente asociadas a contextos rurales pero revalorizadas por esta gestión para el contexto urbano. Se propuso como una forma crear vacantes -construir un jardín demora 180 días- pero se entendió a su vez como estrategia pedagógica.

El nivel primario

Mientras que la extensión de la obligatoriedad en inicial y secundaria traccionó vertiginosos cambios propiciados por el desafío de recibir a los recién llegados, el nivel primario presenta un escenario más bien de continuidad, que en todo caso refuerza o intenta mejorar mecanismos que ya venían en marcha. Algunas de las políticas específicas que marcaron la gestión analizada son las siguientes.

Centros de Educación Complementaria (CEC)

Si bien los Centros de Educación Complementaria existían desde hacía décadas en la Provincia de Buenos Aires¹⁵, su revitalización como instancias pensadas para favorecer la inclusión socioeducativa de los estudiantes fue una iniciativa que cobró fuerza con la presente gestión. La articulación entre la Dirección de Nivel Primario y la de Modalidad de Psicología que terminó de darle forma e impulso al proyecto se vio favorecida por la llegada de la ex directora de la Modalidad de Psicología -María de las Mercedes González- a la Dirección de Nivel. Se buscaba en parte encontrar una alternativa a la que venía siendo la herramienta para trabajar con los chicos con sobreedad: el Programa de Aceleración, que requería una enorme inversión mientras que los resultados no eran proporcionales a dicho esfuerzo presupuestario.

Entre los años 2004 y 2006, la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar, en conjunción con las Direcciones de Nivel, había elaborado proyectos que tenían por finalidad articular diversas acciones pedagógicas para la superación de problemáticas educativas complejas. Desde 2007, en la articulación entre la Dirección de Nivel y la de Modalidad, se trabajó en la elaboración de la Propuesta Curricular específica para CEC, se crearon nuevos servicios y se ampliaron algunos ya existentes. En dicha propuesta se sostiene:

Se conciben los Centros Educativos Complementarios como instituciones donde la educación se convierte en experiencia y mensaje "antidestino". Se trata de trabajar desde una pedagogía de oportunidades, en el sentido de desarrollar en los niños y en los jóvenes sentimientos de confianza en sí mismos, ayudándoles a descubrir sus fortalezas y apreciar el resultado de sus esfuerzos, ideas e iniciativas.

¹⁵ En el año 1967 pasan a englobarse bajo esta denominación algunas instituciones educativas recientemente creadas desde lo que entonces se llamaba Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar. Poco después, en 1970, se sanciona el primer reglamento que norma el funcionamiento de los CEC.

(...) La labor institucional de los Centros Educativos Complementarios busca expandir y complementar los conocimientos adquiridos mediante la enseñanza escolar sistemática, la cultura familiar y las experiencias comunitarias de base. Dichos saberes se integran como herramientas valiosas y necesarias en la problematización de la realidad, en su análisis y comprensión, a fin de elaborar cooperativamente proyectos creativos que tienden a la transformación proactiva del entorno y al empoderamiento de los alumnos, como sujetos plenos de derecho. Se trata de sujetos con derecho a la educación, a la participación social, a constituirse en protagonistas de sus propios cambios modificando condiciones desfavorables mediante experiencias innovadoras de aprendizaje.

Existen en la provincia 158 CEC, a los que los chicos concurren a contraturno, de manera que pasan a estar ocho horas y media diarias en el sistema educativo provincial. Desde mediados de 2009 el proyecto opera en toda la Provincia, y en 2010 año participaron 3000 alumnos, durante todo el año. La concurrencia es voluntaria: no son derivados sino que las familias toman esta opción, normalmente van en busca de apoyo familiar para padres que trabajan.

Los CEC tienen su propio diseño curricular, elaborado en distintas instancias de consulta con especialistas y representantes de las comunidades educativas y las regiones, sistematizados por el equipo de coordinación del proyecto. Dicho diseño se centra en el trabajo con estrategias de enseñanza alternativas. De acuerdo con el documento de Propuesta Curricular:

La labor institucional de los Centros Educativos Complementarios busca expandir y complementar los conocimientos adquiridos mediante la enseñanza escolar sistemática, la cultura familiar y las experiencias comunitarias de base. Dichos saberes se integran como herramientas valiosas y necesarias en la problematización de la realidad, en su análisis y comprensión, a fin de elaborar cooperativamente proyectos creativos que tienden a la transformación proactiva del entorno y al empoderamiento de los alumnos, como sujetos plenos de derecho. Se trata de sujetos con derecho a la educación, a la participación social, a constituirse en protagonistas de sus propios cambios modificando condiciones desfavorables mediante experiencias innovadoras de aprendizaje.

En el desarrollo de las actividades de los Centros Educativos Complementarios se producen permanentes recreaciones y estrategias pedagógicas y didácticas orientadas a atender las necesidades emergentes de la problemática socio-educativa.

Bajo la égida de la Modalidad de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, los CEC expresaron en parte las concepciones que prevalecen en los equipos que allí encabeza Claudia Bello, que señaló:

Trabajamos con la problematización del paradigma médico asistencial que lleva a focalizar en los alumnos el "fracaso escolar", construyendo un nuevo paradigma que centra la mirada en los problemas de enseñanza ante situaciones de vulnerabilidad educativa. El criterio que caracteriza nuestra gestión es la universalización de las prácticas llegando a la totalidad de las regiones de la provincia, criterio acorde con la política educativa provincial que se sustenta en los principios de equidad y justicia social.

El trabajo de la dirección convoca a supervisores, personal de CEC, Equipos de Orientación Escolar, Equipos de Inclusión Escolar, Equipos Interdisciplinarios Distritales. Los focos de intervención priorizados son la promoción y protección de derechos a través de la inclusión educativa con aprendizajes e intervenciones de vulneración de derechos¹⁶.

¹⁶ Para conocer el marco teórico con que trabaja la Dirección ver Montero, M.

Programa Provincial Todos en la Escuela Aprendiendo / Programa Integral para la Igualdad Educativa (Nacional)

El plan Todos en la Escuela Aprendiendo se inauguró en la Provincia en 2003, con los objetivos de favorecer la educación temprana de niños y familias ampliando la oferta educativa de nivel inicial; aumentar la inscripción de niños y jóvenes en edad escolar; facilitar la inscripción de alumnos con dificultades documentarias; posibilitar la inclusión en escuelas de niños y jóvenes de víctimas de violencia; asistir técnicamente proyectos institucionales de retención de alumnos en situación de riesgo socioeducativo; identificar nominalizando sujetos educativos y trayectorias escolares; fortalecer la asignación de recursos humanos y la capacitación situada de equipos de conducción y equipos docentes en escuelas con matrícula con NBI; acreditar y transformar en capacitadores de pares a "buenos directores de E.G.B" con experiencias de gestión en escuelas de similares características; posibilitar la generación de modelos organizacionales que favorezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje de sujetos educativos en situación de vulnerabilidad; fortalecer las redes de sostén familiares y comunitarias; potenciar la participación activa de los adolescentes en proyectos extra curriculares; fortalecer la red de cooperación recíproca familias - escuela.

Este proyecto constituye la cara provincial del PIIE, que tiene el objetivo de fortalecer de instituciones educativas urbanas primarias, que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social.

En 2004 se incorporaron 244 escuelas de la Provincia de Buenos Aires; se sumaron 2005 se incorporaron al programa 122 escuelas más; otras 125 se agregaron en 2006 y 7 en 2007; luego no hubo incorporaciones hasta 2010, que se sumaron 512 escuelas. En la actualidad las escuelas primarias bonaerenses participantes son 1114.

Las acciones se coordinan a partir de dos áreas: el área pedagógica incluye:

- Apoyo a las iniciativas pedagógicas de las escuelas: se propone a las escuelas que definan y desarrollen una iniciativa pedagógica a partir de los problemas detectados. Esto se realiza con acompañamiento pedagógico de Asistencias Técnico-Pedagógicas y otorga un subsidio anual para cada institución.
- Capacitación y Formación docente.
- Fortalecimiento del vínculo con la comunidad. Se promueven acciones con diferentes organizaciones de la comunidad para que se constituyan en otros ámbitos de referencia para los niños/as y se impulsa el trabajo en redes interinstitucionales e intersectoriales que rodean a la escuela, para fortalecerla y para que favorezcan la construcción de formas de convivencia solidaria.
- Provisión de recursos materiales para la enseñanza y el aprendizaje: se abastece a las escuelas de una biblioteca de 500 libros; equipamiento informático; reserva de guardapolvos; un subsidio anual para reserva de útiles escolares; un subsidio anual para el fortalecimiento de la Iniciativa Pedagógica de la institución.
- Ampliación progresiva de la Planta Orgánica Funcional de las escuelas fortaleciendo: estímulos de Educación Física, estímulos de Educación Artística, Maestros Bibliotecarios, Equipos de Orientación Escolar.

El área de infraestructura ofrece recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura escolar básica, especialmente la construcción, adecuación y/o mejoramiento de las salas de informática.

El nivel secundario

El nivel secundario fue descrito por más de un funcionario como el mascarón de proa de la gestión 2007-2011. La extensión de la obligatoriedad y la energía puesta al servicio de lograrla (que se verifica en iniciativas sin precedentes como la creación de salas de jardín maternal para hijos y hermanitos de estudiantes, entre otras), la reforma de su estructura y de su currícula, las discontinuidades en inercias históricas (como los llamados a concursos de inspectores y directivos), además de la particular forma de capitalizar potenciando los recursos enviados por la nación (como las *netbooks* del Programa Conectar Igualdad) hacen de este nivel un escenario excepcional.

El equipo que compuso esta dirección estuvo conducido desde el inicio de esta segunda gestión de Oporto por Claudia Bracchi. En marzo de 2008, el mismo elaboró una serie de líneas de trabajo con sus respectivos componentes y acciones involucrados:

1. Articulación de la escuela secundaria con la primaria y articulación de la escuela de secundaria con el mundo del trabajo y los estudios superiores
2. Identidad de la escuela
3. Políticas de inclusión
4. Gobierno democrático de la escuela secundaria
5. Comunicación institucional

De las iniciativas desarrolladas a partir de las mismas destacaremos aquí aquellas dirigidas estrictamente a lo pedagógico, aunque vale destacar que en entrevista con la directora del área se verificó que en cada una de ellas llegaron a desarrollarse acciones significativas.

Articulación de la escuela secundaria con la primaria y articulación de la escuela secundaria con el mundo del trabajo y los estudios superiores

Esta línea de trabajo involucró:

- Trabajo con directores de de primaria para instalar que todos los alumnos que terminan sexto grado de primaria deben inscribirse en la secundaria. Se trató de una experiencia por distrito con visitas a escuelas en el último tramo del año.
- La línea "Mundo del trabajo" -que involucró al COPRET, a Formación Profesional y al Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo- articula con Adultos para buscar alternativas para que quienes ya se encuentran trabajando logren terminar la secundaria.
- La línea "Seguir estudiando" funciona desde 2009 y tiene el objetivo de que los estudiantes que no vienen de familias con tradición en educación superior conozcan sus opciones para continuar estudiando. Se trabaja con equipos directivos, preceptores, bibliotecarios que emplean materiales específicos, para instalar asimismo la idea de derecho al acceso.

Esta línea se profundizó en 2010, cuando el gobernador y el ministro se reunieron con rectores de universidades nacionales con sede en la provincia, como antecedente de una serie de encuentros de trabajo que se concretaron en un convenio que sellaba el objetivo de traducir en acciones articulación entre las Universidades nacionales y las escuelas.

En esos encuentros los representantes de la Secretaría presentaron el modelo organizacional y curricular de escuela secundaria de 6 años, y los de las universidades presentaban las estrategias de ingreso. El objetivo es que la articulación sea real y que desde las Universidades se tenga en claro lo que se enseña en las secundarias.

También se realizan trabajos de capacitación e intercambio de algunas universidades con docentes -en algunos casos mediados por los CIIE y otros por Equipos distritales-, y ferias locales con universidades.

Identidad en la escuela

- El cambio de la estructura que terminó de dar forma a dos ciclos (primario y secundario) de 6 años cada uno trajo aparejado un complejo proceso de reconfiguración de escuelas, que implicó anexión de instituciones dentro de determinados edificios, desmembramiento de otros, creación de nuevos. La viabilidad de dichas transformaciones demandaban conocimiento de las comunidades educativas locales, por lo que se previó que las propuestas surgieran de los distritos con el aval de la inspección, que las derivarían a su vez al nivel central. De acuerdo con Claudia Bracchi :

Esta forma de gestión tiene que ver con ser respetuosos de historias institucionales. No pensar la escuela sino pensar la trayectoria escolar de los jóvenes de manera tal de analizar mi escuela en términos del distrito. Nosotros hubiéramos podido definirlo desde el nivel central, esta escuela crece hacia arriba o hacia abajo, o esta escuela incorpora un ex polimodal o EGB 3. Pero los directores, supervisores y la Unidad de Gestión Distrital (inspectores, municipalidad, consejos, escolares, etc.) armaron las propuestas. Cada escuela quería que su escuela creciera en sí misma. Ejemplo. A veces vos tenés una ESB a 5 cuadras de un Polimodal pero recibe mucha matrícula de EGB, entonces conviene que crezca en vez de articular. Había que comprender situaciones concretas. Acá entran en juego además las orientaciones: había más de mil títulos secundarios. Ahora por acuerdo federal hay 10 orientaciones y eso posibilita el tránsito de los estudiantes por el sistema reconfigurándose en sistema educativo nacional. Hay 7 modalidades en la provincia. El análisis de la conformación de la escuela incluye pensar en la definición, el intento de agregar modalidades, en casos en que en un ciclo básico agregás un superior, tenés que agregar docentes.

- Luego de estas definiciones comenzaron a redefinirse a su vez las POF, con directores de tiempo completo. A la actualidad hay aproximadamente 500 con esa dedicación y de aquí en adelante todas las escuelas secundarias que se creen cuentan con directores de tiempo completo - hacia atrás hay derechos laborales adquiridos por lo que no pudo hacerse compulsivo sino opcional: el que titularizó puede elegir.

Aquí cobra fuerza la idea de equipo directivo. Los vicedirectores van nombrándose por turno y por sede, porque en las uniones -por ejemplo de un polimodal con una secundaria en ocasiones una misma institución queda fragmentada en dos edificios, de manera que contar con un vicedirector asegura la presencia de un directivo por sede (Resolución 333/ 09).

- Se abrieron más de 1850 secciones, principalmente en zonas rurales, en islas y en barrios alejados donde no había oferta de educación secundaria. La decisión política fue garantizar la oferta aún donde la matrícula fuera pequeña: garantizar condiciones en el lugar de residencia -en un contexto en el que el 80% del territorio es rural y el 80% de la matrícula es urbana.

- *Patios Abiertos*: fue otra de las iniciativas surgidas al calor de la crisis de principios de siglo. Sus destinatarios son los niños y jóvenes de entre 5 y 21 años, escolarizados o no, y su meta generar espacios para la inclusión y retención educativa con aprendizaje a través de propuestas de recreación, culturales, artísticas y deportivas que se desarrollan con sede en los establecimientos educativos durante los fines de semana. Las metas originales de promover el retorno y evitar el abandono de la escolaridad han ido mutando, de la mano de la salida de la crisis, hacia el objetivo de fomentar sentimientos de pertenencia hacia la escuela y de utilizar el espacio escolar como espacio comunitario. Las instituciones interesadas se postulan con proyectos que son ponderados por su pertinencia y por su localización, privilegiándose aquellos situados en zonas

económicamente desfavorecidas. En la actualidad existen 382 patios en funcionamiento, aunque sus dimensiones reales son altamente desparejas.

- *Centros de Atención Juvenil:* Los CAJ fueron creados desde el nivel nacional en 2004, como estrategia para fomentar el apego a la escuela en el contexto de profunda crisis social, y continuada por la Dirección de Coordinación de Programas Sociales y luego por la de Políticas Socioeducativas. Se trata de propuestas de actividades de extensión para las escuelas de nivel secundario cuyo objetivo es ofrecer espacios de actividad y de encuentro con la comunidad educativa, dentro de la escuela, pero fuera del horario escolar. En ellos se trabaja con modalidad de taller, a partir de proyectos culturales, deportivos, artísticos o recreativos. En el momento de su inauguración estaban dirigidos a chicos que habían dejado el colegio: se trataba de favorecer su retorno por medio de propuestas educativas no estrictamente escolares; hoy está más bien orientado a crear sentimientos de pertenencia hacia la escuela, y no existe registro de cuántos de los chicos que participan de ellos están fuera del sistema educativo pero sí sabemos –de acuerdo con las entrevistas realizadas con directivos y docentes- que una enorme proporción de los participantes son alumnos regulares de la institución en cuestión. Cada Centro cuenta con un coordinador institucional y un equipo de talleristas. Formalmente, el coordinador institucional es el responsable del diseño y la implementación del Proyecto Socioeducativo, y de la gestión administrativa de todos los procedimientos operativos, de transferencia y rendición de los recursos. La escuela puede optar entre diferentes orientaciones para el CAJ: educación ambiental y campamento, desarrollo artístico y creativo, ciencia, comunicación y nuevas tecnologías y deporte y recreación. En la provincia de Buenos Aires se encuentran 121 CAJ en funcionamiento. Desde la Dirección de Políticas Socioeducativas se sostiene que *Su objetivo fundamental es promover nuevas formas de estar y de aprender en la escuela, a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios y alternativos al horario escolar.*

Políticas de inclusión

- *Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ).* El objetivo de estos centros es promover que reingresen al sistema chicos de entre 15 y 18 años que habían abandonado sus estudios durante el primer ciclo de la escuela secundaria. Se trata de estudiantes que tienen más edad que la esperada para el cursado del año que les corresponde de acuerdo con su trayectoria en el sistema, pero no la suficiente como para entrar en la modalidad de educación para adultos (Resolución 5099/08).

En 2007 se realizó una prueba piloto en Del Viso; en 2009 se abrieron 24 Centros; en 2010, 26 y en 2011, 22.

El programa consiste en un sistema acelerador en el que se cursan los tres años de la secundaria básica de forma acelerada en dos, con un dispositivo de secuencias didácticas específicas. Concluido ese período, los estudiantes pueden insertarse a los tres últimos años de educación secundaria en cualquier escuela del distrito.

Se trabaja con diseños especiales en grupos de 20 que se dividen en dos; uno de los subgrupos trabaja durante un semestre en 5 materias y el otro con otras 5 materias; en el semestre siguiente rotan. La iniciativa involucra también un programa de tutorías para el acompañamiento de los estudiantes.

- *Pluriaño en contexto ruralidad e islas:* está muy desarrollado en primaria, pero es una estrategia que requiere profundización si va a implementarse en secundaria. En la actualidad se está trabajando en brindar asistencia técnica, capacitación, recopilación de experiencias relatadas por los docentes. La particularidad de este contexto es que, garantizando la presencia de docentes disciplinares, en ocasiones confluyen en una institución más docentes que estudiantes.

- *Oferta de educación secundaria para adolescentes privados de la libertad.* El 100% de instituciones que atienden adolescentes privados de la libertad tienen actualmente oferta de educación secundaria.
- *Resolución de integración.* Se trata de una serie de acciones coordinadas entre los tres niveles de educación obligatoria y la Dirección de Educación Especial tendientes a que se abandone la tendencia a tratar a los estudiantes con necesidades especiales como “casos” y se replantee su condición en términos de inclusión. La Resolución fue objeto de consulta en las 25 regiones.
- *Domiciliaria y hospitalaria.* Con evidentes obstáculos presupuestarios, la iniciativa consiste en garantizar la oferta de educación secundaria personalizada para personas que no pueden desplazarse por inconvenientes de salud. Se realizaron experiencias en 3 distritos, pero está poco desarrollada y hay expectativas de encontrar alternativas más viables empleando las netbooks del Programa Conectar Igualdad.
- *Salas maternas: madres, padres y hermanos mayores todos en secundaria* (Resolución 5170/08) esta política retoma una práctica que ya se registraba en las escuelas, aunque informalmente. Consiste en la instalación de aulas en las escuelas secundarias o en jardines de infantes para el cuidado de los hijos y hermanos menores de los estudiantes, de manera de resolver la imposibilidad práctica que algunos de ellos padecen para concurrir a la escuela. En la actualidad existen 30 salas, fruto de gestiones que comenzaron en 2008. Como se detalló más arriba esta iniciativa requiere la articulación de la Dirección de Secundaria con Inicial y con UNICEF, que provee el equipamiento.
- *Plan Provincial de Finalización de Estudios* (Resoluciones 4122/08; 3536/09; 1918/10): El programa funciona desde 2008, con el antecedente inmediato de los COA (Centros de Orientación y Apoyo) que funcionan en la provincia desde 2003. Tiene como destinatarios a jóvenes y adultos que terminaron de cursar la escuela secundaria y adeudan materias. Asimismo está destinado a jóvenes que abandonaron la escuela secundaria, en cuyo caso las tutorías están dirigidas a que los estudiantes rindan las materias pendientes y puedan volver a la escuela al año siguiente. Las tutorías con estudiantes que se preparan para obtener su título secundario duran dos meses, al cabo de los cuales deben presentarse a rendir ante las comisiones de sus escuelas de origen. Las tutorías con estudiantes que aspiran a reingresar al sistema tienen la misma duración, y se ofrece la oportunidad de completar las materias, áreas o espacios curriculares que adeudan cursando en las sedes del programa donde además serán evaluados y recibirán certificaciones que deberán presentar en las escuelas en las que deseen continuar su escolaridad al año siguiente en el año inmediato superior. El programa cuenta con sedes en toda la provincia de Buenos Aires. En 2010 resultaron titulados 29.662 jóvenes y 4.186 quedaron en situación de reingresar al sistema educativo como alumnos regulares.

Gobierno democrático de la escuela secundaria

- *Acuerdos institucionales:* Existían desde la vigencia del polimodal y en muchas escuelas eran valorados positivamente. Es requisito la participación conjunta de los miembros de la comunidad educativa, y se admiten sanciones en la medida en que sean reparadoras. Se exige que cada escuela tenga el suyo, y se conformaron comisiones evaluadoras distritales para evitar irregularidades – como la copia de versiones anteriores o la elaboración individual por parte de alguna autoridad escolar. La Dirección ofrece asistencias técnicas y talleres, con el espíritu de instalar la idea del clima institucional como condición para el aprendizaje, corriendo del centro la idea de violencia escolar.
- *Promoción de los centros de estudiantes.* Al asumir la dirección este equipo existían en las secundarias de la Provincia de Buenos Aires 57 centros de estudiantes. Así, se apuntó a promover o reconocer centros de estudiantes y organizaciones estudiantiles, en línea con el énfasis en la formación ciudadana presente en la nueva Ley, por medio de encuentros con estudiantes y

docentes, asistencia técnica, capacitaciones, distribución de materiales. La iniciativa contó con pocas resistencias, de acuerdo con Claudia Bracchi y Marina Paulozzo, en parte basadas en la identificación de los adultos con su propia experiencia estudiantil y con la posibilidad de que los centros se constituyan en actores efectivamente fortalecidos a la hora de participar de conflictos de interés. Sin embargo, en la actualidad se cuenta con 1500 centros de estudiantes.

En sintonía con estas líneas de acción, el *Nuevo Régimen Académico* fue sancionado en 2010 por medio de la Resolución 587/11.

Sus componentes más destacables son:

- **Ingreso y permanencia:** El Estado debe garantizar la planificación distrital de las vacantes, responsabilidad que antes recaía en las familias. Dejan de ser limitadas, a su vez, las vacantes para repitentes.
- **Asistencia y puntualidad:** Se establecen acciones que la escuela debe desplegar para evitar la deserción, como comunicarse con los hogares de los estudiantes cuando alcanzan las diez faltas, intentando evitar que se queden libres. Se incorporan además modificaciones que tienen que ver con la cuestión de la maternidad y paternidad adolescente, que reciben sendas cantidades de días de ausencia justificada. La asistencia, su vez, se contabiliza por materias, de manera que los estudiantes que faltan determinados días por cuestiones personales, laborales o de otro tipo no comprometan el cursado de todas las materias y favorecer así que tengan posibilidades reales de rendirlas a fin de año.
- **Equivalencias:** La modificación se introdujo a partir de una disposición federal, para evitar que las migraciones que implicaran cambios de jurisdicción requirieran rendir tantas equivalencias que los estudiantes terminaban en numerosas ocasiones desertando (Resolución 102 de 2010).
- **Comisión Evaluadora Adicional:** Se trata de una instancia pensada para mejorar las condiciones de promoción de los estudiantes. Aquellos que tengan 3 materias reprobadas pueden solicitar que esta comisión los evalúe en una de ellas –sólo en caso de que se hayan presentado en las otras dos, de manera que incluso en ocasiones no llega a realizarse, cuando alguna de las otras dos materias se aprueba previamente.

Planes de Mejora (Nacional)

Dirigidos al nivel medio, consisten en la propuesta de diseñar e implementar experiencias pedagógicas e institucionales concretas que tiendan a mejorar los indicadores de logro mediante la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, a disminuir la repitencia y el abandono y a favorecer la permanencia con aprendizaje. En su diseño, implementación y evaluación el eje debe estar puesto en la centralidad de lo pedagógico, lo que en la práctica redundará en la implementación de acciones como:

- tutorías de la trayectoria escolar de los estudiantes,
- talleres para aprender a estudiar para los estudiantes que tengan dificultades en algunas materias,
- clases de apoyo antes de las fechas de exámenes,
- elaboración de propuestas didácticas especiales para grupos de estudiantes desfasados en edad, o que presentan discapacidades, o que ayudan al sostenimiento familiar o que son madres o padres, o en contextos de encierro o de estudiantes de zonas rurales y de islas,
- propuestas de acompañamiento para los estudiantes que ingresan a primer año, pasan de ciclo básico a ciclo superior, egresan preparándolos para los estudios en el nivel superior y el mundo del trabajo.

El impacto de los Planes de Mejora es ponderado muy positivamente por los funcionarios del nivel. En Provincia se comenzó con 1300 pero en la actualidad el alcance de esta política es universal.

La implementación de esta iniciativa permitió observar que aquellas instituciones que habían sido alcanzadas por las políticas focalizadas de la década del '90 tenían cierto entrenamiento en la formulación de proyectos, mientras que las que ahora se iniciaban en este tipo de actividad carecían de herramientas para encararla. Las propuestas de las 1300 escuelas que se presentaron inicialmente fueron leídas en su totalidad en la Dirección de Secundaria; unas 900 fueron aprobadas con sugerencias de reformulación, mientras que las restantes recibieron devoluciones en las que se indicaba que el proyecto debía rehacerse. En paralelo, la Dirección presentó a la Dirección de Capacitación una propuesta para formarse en la formulación de proyectos, con puntaje, que alcanzaría a 1800 escuelas.

Otras dificultades de los proyectos atañen a las limitaciones administrativas u operativas. La carencia de herramientas en estas áreas es extendida, pero a esto se suman factores asociados con lo local. Por ejemplo: se solicita que el rendimiento de gastos sea acompañado por tres presupuestos cotejados por ítem, pero en ciertas localidades no hay tres proveedores del producto en cuestión. Tales particularidades son remitidas al Ministerio Nacional, a los fines de establecer una retroalimentación a la formulación del programa.

Programa Conectar Igualdad (Nacional)

El Programa Conectar Igualdad es una iniciativa del gobierno nacional que forma parte de un abanico de políticas tendientes a la inclusión digital educativa. Creado por el Decreto Presidencial 459/10, pretende mejorar de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje por medio de la inclusión de la tecnología digital en los mismos.

El Programa prevé la distribución de 3 (tres) millones de *netbooks* a alumnos y docentes de las escuelas de gestión estatal de Educación Secundaria Orientada, Educación Técnico Profesional, Educación Especial y aulas digitales móviles para los Institutos Superiores de Formación Docente de todo el país, entre los años 2010 y 2012. Se distribuyen a su vez servidores y *routers* para la implementación de redes escolares en cada establecimiento educativo y se promueven acciones de formación docente y desarrollo profesional; asistencia técnica en las escuelas; incorporación de las TIC en los contenidos curriculares; y desarrollo de producciones y contenidos digitales de calidad para dotar de nuevos recursos para la enseñanza y el aprendizaje.

La implementación del Programa se logra por medio de la articulación de cuatro organismos nacionales: el Ministerio de Educación de la Nación; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Dirección Provincial de Educación Secundaria apoya la implementación de este programa ofreciendo capacitación docente para la incorporación de la tecnología digital a las clases, promoviendo la elaboración de proyectos de enseñanza y organizando lo que se conoce como *Peñas digitales*, eventos aún esporádicos que convocan docentes, estudiantes y familias para realizar actividades con las computadoras en las escuelas.

Recuadro 4. La Educación Técnico-Profesional

Darle a la Educación Técnico Profesional el rango de Dirección Provincial marcó un antecedente, al abandonar el formato tradicional subsumido a Educación Secundaria. La sanción de la Ley

Nacional de Educación Técnico Profesional N° 26.058 de 2005 sienta un precedente para la reconstitución de esa rama –entre otras cosas por prever el la renovación de sus equipamientos– que la Provincia recoge y retoma desde su propia estructura: la Ley de Educación Provincial cuenta a su vez con referencias específicas a este campo¹⁷.

El decreto N° 144/08 estableció asimismo que la Educación Secundaria Técnica y la Educación Secundaria Agraria conforman alternativas de educación obligatoria, con siete años de duración, y constituyan unidades pedagógicas y organizativas comprendidas por una formación común y una orientada, de carácter diversificado, que responden a diferentes áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

La Educación Secundaria Técnica y la Educación Secundaria Agraria, definidas como unidades pedagógicas y organizativas, pasan a estar organizadas en dos Ciclos: el ciclo básico, de tres años, común a todas las tecnicaturas y el Superior, de cuatro años, orientado a cada una las distintas especialidades.

Por su parte se garantizó que con los primeros seis años de la Educación Secundaria Técnica o de la Educación Secundaria Agraria, el alumno obtenga un título de finalización de estudios secundarios, y luego al acreditar los siete años de la Educación Secundaria Técnica o de la Educación Secundaria Agraria, reciba el título de Técnico en el área elegida.

Desde la dirección se puso como prioridad el diálogo con los sectores socio-productivos. Este diálogo tradicionalmente consistía en los intercambios de una institución con una unidad productiva, que se materializaba en pasantías para algunos estudiantes. Estructurar el diseño curricular con miras a los sectores productivos permite formar entramados más complejos (con empresas, PyMEs, tambos, etc.). De acuerdo con el Diseño Curricular de la Educación Técnico Profesional:

En todos los casos la Educación Técnico Profesional de la Provincia de Buenos Aires promueve el asociativismo, el trabajo autogestivo, la interacción responsable con el medio ambiente, la producción de

¹⁷ La Ley de Educación Provincial se plantea los siguientes objetivos:

- “Aportar propuestas curriculares para la formación de Técnicos medios y superiores y de cursos de Formación Profesional en las áreas Agropecuaria, Minera, Industrial y de Servicios de acuerdo con las necesidades y potencialidades del contexto socio-económico regional, provincial y nacional, articulando con los procesos científicos, tecnológicos, de desarrollo e innovación productiva en vigencia en la Provincia, en el país y en la región.
- Formular proyectos de mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones y los programas de los niveles de Educación Secundaria y Educación Superior y de la modalidad Formación Profesional articulándolos organizativamente con las respectivas Direcciones de Nivel y Modalidades, en el marco de políticas provinciales y estrategias que integren las particularidades y diversidades de la Provincia, sus habitantes y sus culturas
- Proponer instancias que apunten a garantizar los derechos de igualdad, inclusión, calidad y justicia social de todos los jóvenes, adolescentes, adultos y adultos mayores que componen la comunidad educativa de la Provincia de Buenos Aires como elemento clave de las estrategias de desarrollo y crecimiento socioeconómico de la Provincia y sus regiones.
- Plantear articulaciones de las instituciones y los programas de Educación Secundaria, Educación Superior y de Formación Profesional, con aquellos ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo que puedan aportar recursos materiales y simbólicos para el completo desarrollo de la educación agropecuaria, minera, industrial y de servicios a través de mecanismos que garanticen el carácter pedagógico y formador de toda práctica.
- Recuperar y desarrollar propuestas pedagógicas y organizativas que forman técnicos con capacidades para promover el desarrollo rural y emprendimientos asociativos y/o cooperativos, sobre la base de las producciones familiares, el cuidado del ambiente y la diversificación en términos de producción y consumo, así como propiciar la soberanía alimentaria”.

alimentos sanos y seguros, el eslabonamiento de procesos productivos para agregar valor a la producción primaria, la promoción de energías alternativas y la producción de bienes y servicios con una mirada prospectiva.

La estrategia fue la creación de un diseño curricular que dialogue con el escenario actual de políticas del trabajo y la producción. De acuerdo con Eduardo Dillon:

La fortaleza ese diseño –elaborado con asesoramiento del INTA y con amplia participación de los actores del sistema- reside en que fue construido desde las bases. Así, dialoga con los escenarios políticos actuales: prepara técnicos para la producción familiar, futuros dirigentes rurales y técnicos para la agropyme.

La determinación fue que ese diseño fuera realmente prescriptivo y llegara a todo el sistema. En agraria, por ejemplo, se produjeron manuales (módulos) guías para el trabajo de los docentes, hasta consensuar con ellos los materiales que iban a ser empleados en las escuelas. Para eso se trabajó con equipos de pedagogos que *aggiornaron* los materiales que venían usándose en las escuelas.

Otra transformación de relevancia tiene que ver con la forma de funcionamiento de las escuelas. Si prevalecía un modelo de educación vigente en varios países que se conoce como Escuela Productiva (enseñar a producir produciendo), esa concepción era percibida como demasiado cercana al modelo de escuela-empresa. Con la perspectiva de que se puede ser escuela técnica o agraria aún no teniendo escala de producción se trabajó sobre la base de *entornos formativos*: la biblioteca, el laboratorio, el gallinero, la huerta, ámbitos que para ser entornos tienen que cumplir ciertas prerrogativas como estar acordes a un lenguaje técnico, ajustarse a ciertas normas de seguridad, ofrecer condiciones de habitabilidad para los alumnos. El otro concepto ordenador es que tiene que tener una escala que sea replicable en el hogar del alumno.

Vale destacar que las escuelas de esta Dirección fueron destinatarias del primer programa de dotación de computadoras Uno por Uno, en el que se preveía que las *netbooks* permanecieran en la institución. Luego se sumó a la lógica de Conectar Igualdad y eso cambió. Sin embargo, el haber construido bases con el primer programa las beneficia al mantenerse el piso tecnológico provisto por el INET y un administrador de red por turno y por escuela. La dirección impulsa a su vez instancias de formación docente en esta área.

Programas nacionales

En 1994 fue creada en el marco de la secretaría la Unidad Ejecutora Provincial, como ámbito de implementación de programas y proyectos de financiamiento externo y local para el mejoramiento integral de la educación. Desde 2006, con la sanción de la Ley Nacional, ha tenido a su cargo la implementación de los programas desarrollados por la Nación en el sistema educativo provincial. Durante la gestión analizada 2007-2011 se desarrollaron varios proyectos que aquí se resumen, en particular aquellos con mayores vínculos con los ejes pedagógicos.

- **PRODYMES III A – BASSEP**, que busca incrementar el acceso a una mejor calidad de educación y a la igualdad ante los servicios de Educación Secundaria, apoyando la implementación del Programa de Jornada Extendida en las escuelas del Ciclo Básico de Educación Secundaria seleccionadas. Ofrece capacitación y asistencia técnica a las escuelas para el desarrollo de la jornada extendida y financiamiento de proyectos innovadores y el fortalecimiento de las acciones de descentralización educativa.
- **PROMSE**: Orientado a disminuir la desigualdad social a través del aumento de la escolaridad, la atención de las necesidades educativas de los jóvenes de los sectores que se encuentran en mayor riesgo social y educativo, prevé la reforma y adecuación de la oferta en la Educación Secundaria, a través de la

reorganización institucional y curricular; la creación de los Centros de Actividades Juveniles-CAJ (a los que se hizo referencia más arriba); el fortalecimiento de los recursos humanos y creación de los Centros de Actualización e Innovación Educativa-CAIEs; la integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las prácticas escolares (TIC) a través de la capacitación de equipos provinciales y escolares, el desarrollo de producciones pedagógicas y materiales para capacitación, el desarrollo de la infraestructura de conectividad y la provisión de equipamiento informático a las escuelas.

- PIIE: Ya descrito aparte por tener una fortalecida contracara provincial.
- PROMER: El objetivo del proyecto es mejorar la cobertura, la eficiencia, y la calidad de la educación junto con la gestión del Sistema Educativo a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, de planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales. Focaliza en la cobertura mediante la matriculación de niños de 5 años en el nivel de Educación Inicial y en el 7°, 8° y 9° año de estudio de la Educación Obligatoria, en áreas rurales. Otro objetivo es la mejora de los porcentajes de promoción en el 1°, 2° y 3° año de estudio de la Educación Obligatoria y acortar los tiempos de promoción en el 4°, 5° y 6° en áreas rurales.
- PROMEDU: que busca *contribuir a mejorar la equidad de la Educación Inicial, de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria, además de ayudar a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a los distintos estratos de ingresos* para lo que se financian actividades de apoyo a la política de retención y promoción en el Nivel Secundario, y mediante la expansión y mejoramiento de la infraestructura educativa.

Otra política nacional que afecta a los estudiantes de la provincia aunque sin la mediación de la UEP por alcanzar directamente a los destinatarios es la Asignación Universal por Hijo. Sus beneficiarios son trabajadores no registrados y de servicio doméstico (que ganen igual o menos del salario mínimo, vital y móvil), monotributistas sociales que sean padres, tutor, curador, guardador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado (por ejemplo un abuelo, un tío, hermano mayor de 18 años), por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, privilegiando a la mamá. Ya que la percepción del monto total de la asignación demanda la presentación de certificados que acrediten que el menor concurre a la escuela, puede suponerse que es una medida que colabora con la retención, aunque todavía no existen precisiones acerca de su impacto.

Políticas específicas transversales

Aula digital

En el año 2005, desde la Dirección de Educación Secundaria, se planteó la necesidad de capacitar a preceptores acerca de la mediación, para trabajar con grupos de riesgo. Ante dicha demanda, la Dirección de Contenidos se encargó de montar esa capacitación de formato virtual, dando origen a una estrategia de capacitación que se sostendría en el tiempo por su alcance y eficacia.

Hacia el año 2009 había logrado consolidarse una plataforma y recursos informáticos sólidos, de forma que en la actualidad se cuenta con capacitaciones en todas las áreas y en todos los niveles, con gran éxito de convocatoria.

Los cursos, que requieren competencias digitales básicas, implican una evaluación final presencial. La demanda es tal que debió estipularse un cupo por tutor, y normalmente la inscripción cierra (por haberse alcanzado ese cupo) apenas luego del lanzamiento de la convocatoria. Se trata de una oferta gratuita y que otorga puntaje.

El objetivo es igualar el acceso a docentes de distintas áreas de la provincia. Con financiamiento del BID, la iniciativa está a cargo de la Dirección de Contenidos, que no tiene en sus manos la producción de los contenidos –elaborados en el área solicitante de cada capacitación– sino de la conectividad.

Textos escolares para todos

El programa retoma el antecedente inmediato de producción de textos educativos en la Provincia de Buenos Aires iniciado en el año 2005. Dicho antecedente contempla la producción, impresión y distribución de materiales escolares por parte de la Dirección General de Cultura y Educación. La versión provincial se conformó en 2006, con el objetivo es promover las condiciones para la mejora de los procesos de aprendizaje y enseñanza a partir de la producción de los materiales educativos.

En 2007 concluyó la primera edición del Concurso Público "Textos Escolares para todos" con la selección y premiación de las obras presentadas por autores de todo el país. Durante el año 2008, la Dirección General de Cultura y Educación distribuyó 13 textos escolares a las Escuelas Secundarias estatales y privadas con 100% de subvención. En total se enviaron 1.920.000 libros destinados a alumnos, docentes del área y Bibliotecas Escolares. En segunda instancia, se incluyeron las bibliotecas de los Centros de Educación Complementaria. Durante los meses de enero y febrero de 2009 se organizó una nueva distribución de ejemplares en las Bibliotecas Escolares de los Institutos de Formación Docente de la Educación Superior.

Como iniciativa puntual (no parte de este programa), este año la Secretaría convocó a intelectuales especialistas en Literatura y en Historia para armar bibliotecas "imprescindibles" en literatura e historia latinoamericanas para dotar de ellas a las escuelas.

Programa Pedagogía de la Memoria y proyecto histórico

Creado en 2007, su antecedente inmediato el programa El golpe y la sociedad argentina, 30 años después, que había nacido en 2006 con la finalidad de promover el tratamiento de la última dictadura cívico militar en los ISFDyT, renovar las estrategias pedagógicas en ciencias sociales, y fortalecer espacios curriculares ya existentes en la educación formal.

Dependiente de la Dirección Provincial de Educación Superior y Capacitación Educativa, Pedagogía de la Memoria pretende promover formas alternativas de enseñar el pasado argentino reciente en la escuela. Las acciones que impulsa involucran la realización de jornadas con participación de docentes y especialistas, de encuentros de capacitación y la publicación de documentos en los que se relevan experiencias innovadoras.

Programa Provincial Orquesta Escuela

Funciona desde el año 2007, aunque cuenta con antecedentes menos estructurados desde casi una década antes. A cargo de la dirección de Educación Artística, está dirigido a niños y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeducativa y ofrece el acceso al conocimiento y la producción musical a través de una propuesta metodológica basada en la práctica orquestal.

Programa Provincial de Lectura en la escuela

El programa articula con el Plan Nacional de Lectura, con el objetivo de profundizar las prácticas de lectura en las escuelas de la provincia, para lo que consiste en el desarrollo de actividades de capacitación de docentes y de actividades para los estudiantes en el aula y otros espacios escolares. Las bases del programa establecen una fuerte relación entre lectura y democracia, entendiendo que

la lectura es sin dudas una herramienta para formar ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y obligaciones como tales con intensidad, actitud crítica y voluntad de participación y de construcción colectiva de valores y actitudes.

Para esto, el Programa se propone resignificar lo que llamamos espacios de lectura en la escuela, no sólo en el contexto de las horas de "Prácticas del lenguaje", con el que es imprescindible articular sólidamente, sino además con el Proyecto Educativo Institucional y con el conjunto de las prácticas escolares, obviamente atravesadas sin excepciones por la práctica de la lectura (Materiales de Reflexión y Trabajo para la Escuela Primaria-Programa Provincial de Lectura en la escuela).

Derechos humanos y educación

Aquí el objetivo es propiciar, en el marco de todas las modalidades y niveles del sistema educativo bonaerense, la reflexión, capacitación y prácticas vinculadas a las problemáticas de los derechos humanos.

Se realizan muestras, charlas, concursos, y el programa cuenta con una biblioteca digital. Asimismo se sugieren actividades y lecturas para el aula, especialmente las ligadas con la conmemoración del pasado reciente y con la introducción de efemérides asociadas a la cuestión de los derechos humanos en el calendario escolar.

Recuadro 5. La educación de gestión privada

La educación de gestión privada constituye un tercio del sistema educativo bonaerense. Históricamente, la relación entre el sector de educación privada y la Secretaría estuvo muy desdibujada. Para Néstor Ribet, al frente de esta dirección, recomponer la claridad de ese vínculo fue uno de los objetivos principales de su gestión:

Una cosa es ser autónoma y otra independiente. El sistema las reconoce, las supervisa, les dice la normativa, las promueve y las respeta en sus particularidades. Dos cosas nos han jugado a favor: nos hemos manejado de la ley en la mano, hemos sido respetuosos de la libertad de enseñanza, con instancias de consulta permanente. La educación privada es complementaria, no supletoria de la educación estatal, respeta a los padres que buscan educación con "tonalidad", con tinte. Hemos sido muy firmes en no permitir el juego interesado de que lo estatal siempre vale menos que lo privado. Consolidar el ejercicio de poder de control por parte del estado por sobre la gestión privada. Esto implica cumplimiento de normativa, reconocimiento de pertenencia a un único sistema, apertura y colaboración con la gestión estatal, profundizar criterios racionales de administración institucional, fundamentalmente el reordenamiento de la concesión del aporte estatal en base a criterios de racionalidad y justicia social¹⁸.

Con miras a esto, en agosto de 2011 fue presentado un proyecto de decreto reglamento de la educación de gestión privada bonaerense, que está siendo estudiado por el Ministro. El texto de ese

¹⁸ Para obtener más información acerca de los subsidios a la educación privada en la Provincia ver Mezzadra y Rivas, 2011; y Rivas, 2010.

documento fue trabajado con asociaciones que representan a la educación privada para lograr consensos, aunque las directrices del mismo fueron de la Dirección.

El punto fundamental de ese reglamento es que refuerza el principio de que la Secretaría de Educación es la única que conduce el sistema educativo bonaerense. Se propone una clara regulación de las condiciones de incorporación, de apertura, de delimitación de quién puede presentarse ante el Estado como candidato para abrir una institución. Frente a la laxitud de los parámetros previos, éstos se proponen como más exigentes.

El proyecto de reglamento establece también un régimen disciplinario al que se llama *procedimiento administrativo de administración*, donde se pautan las sanciones ante faltas, sin distinción de si son escuelas que reciben aportes o no –hasta la actualidad sólo existen sanciones si se trata de instituciones que reciben aportes que se juzga que no emplean correctamente.

Otro de los ejes del decreto es el acceso y la permanencia del aporte estatal a la escuela de gestión privada, mediante una promoción de la recategorización voluntaria y el despliegue de procedimientos para detección de irregularidades. De acuerdo con Ribet:

El aporte debe ser otorgado con criterios de de justicia social, de racionalidad y de promoción de instituciones que trabajan con problemáticas sociales. Hay que ver por ejemplo la relación entre el aporte y el arancel. El que obtuvo el aporte en la década del 60 hoy lo mantiene, cuando a lo mejor cambió todo, el barrio, la institución.

Otro eje de trabajo para los próximos años es lograr la unificación definitiva de la supervisión pedagógica, que está siendo implementada como un programa progresivo, por ahora sólo en 4 regiones. Evaluado el proceso de este año, se espera poner en foco la meta de extender esta iniciativa. Lo que sí permanecerá diferenciado es aquello en que una gestión y otra son claramente distintas: la supervisión administrativa contable.

Capítulo 3. El contexto y los resultados

1. El contexto y las condiciones adversas de la Provincia de Buenos Aires

1.1 La cuestión social

La crisis política, económica y social que atravesó la Argentina en el año 2001 es un punto de referencia ineludible para comprender los procesos posteriores. La aproximación estadística a este fenómeno permite reconocer el impacto de esta crisis en algunos indicadores globales, y aunque no caracterizan su profundidad, son indicios para reconocer tendencias estructurales.

En primer lugar, resulta relevante analizar la situación de pobreza de la población, medida a través del ingreso. En el **gráfico 1** se observa claramente el punto de inflexión que significó la crisis en términos de pobreza: la depreciación de la capacidad de compra del peso, sumado a los altos niveles de desocupación y subocupación, son los principales elementos que explican que en el año 2002, las dos terceras partes de la población de los aglomerados urbanos de la provincia entraban dentro de la categoría de pobres.

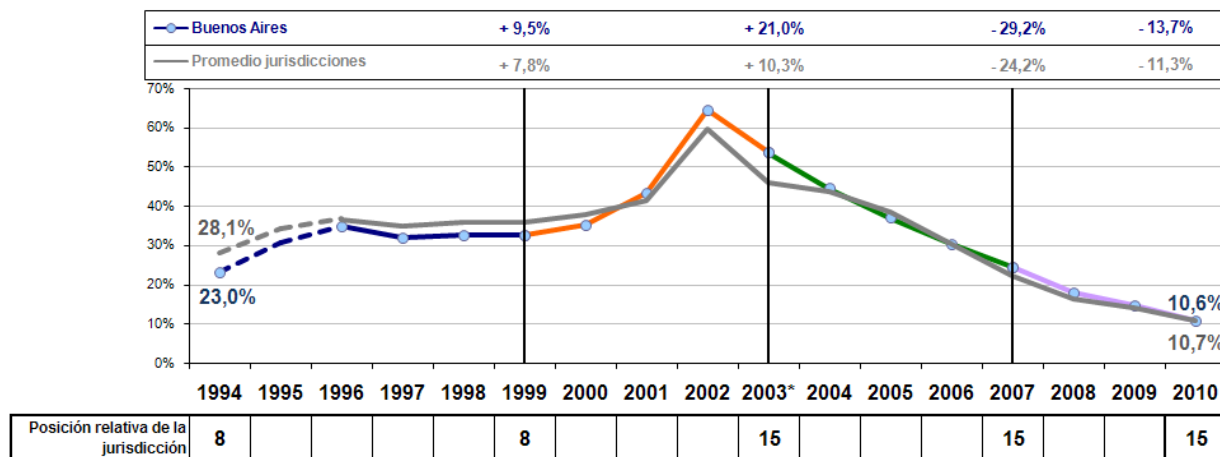
El período anterior a la crisis está signado por niveles de pobreza relativamente estables, especialmente a partir de 1996, que se situaban por encima del 30%. Este período corresponde a los últimos años del segundo gobierno menemista, y al inicio de la gestión de la Alianza, cuando comenzaba a manifestarse el agotamiento del modelo económico sustentado en la convertibilidad.

Luego del 2002, el índice de pobreza manifiesta una sostenida disminución, que se mantiene constante hasta la actualidad, si bien desde 2007 las estadísticas del INDEC no son confiables para este indicador. El año 2007 marca el punto en el cual los índices de pobreza alcanzan en el umbral del inicio del período.

Cabe resaltar el cambio en la posición relativa de la Provincia de Buenos Aires. En el período anterior al año 2001, la provincia ocupaba el 8vo lugar en relación con los aglomerados urbanos el resto de las jurisdicciones. Luego de este año, desciende al 15to lugar, en peores condiciones relativas que más de la mitad de las provincias.

Este cambio de posición no necesariamente implica un empeoramiento de las condiciones de pobreza de la población de la provincia. En un contexto de mejora de los indicadores, este *empeoramiento relativo* indica que la pobreza decreció a un ritmo menor que el resto del país.

Gráfico 1. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. Años 1994-2009. Aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires y total de aglomerados.



*Cambio de metodología de EPH puntual a continua.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares puntual, años 1994 a 2003, y Encuesta Permanente de Hogares Continua, años 2003 a 2010.

Sin embargo, considerando que este indicador utiliza la metodología de medición de la pobreza a partir de ingresos, el análisis del cambio de posición relativa de la provincia puede estar sesgado, observando un aspecto parcial de las condiciones socioeconómicas de la población. El *Índice de Desarrollo Humano*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, permite analizar la situación de la provincia desde una óptica más integral, articulando las dimensiones de esperanza de vida, educación e ingresos.

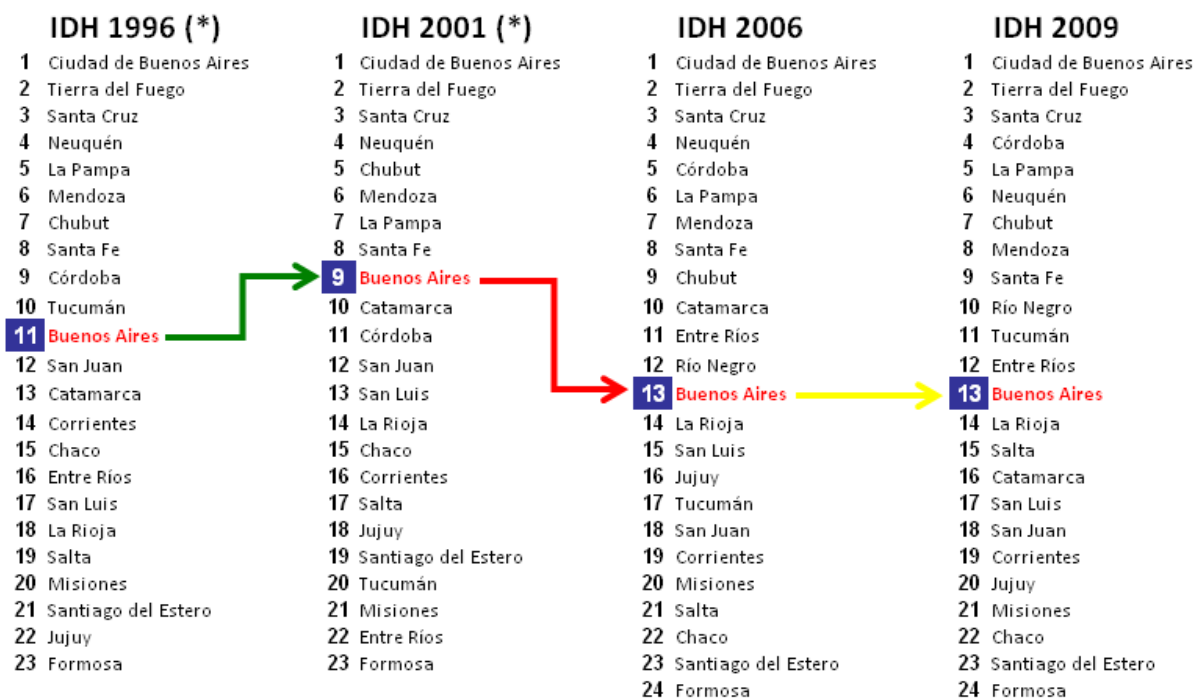
El **gráfico 2** presenta la posición ocupada por la Provincia de Buenos Aires, en relación al resto de las jurisdicciones, utilizando como criterio la variación del valor del IDH entre los años 1996 y 2009.

Tal como se observa, la provincia mejoró su posición relativa entre 1996 y 2001, logrando escalar dos posiciones al superar a Tucumán y Córdoba. Sin embargo, entre este año y el 2006 desciende cuatro posiciones, reafirmando lo observado previamente: la crisis de fines del 2001 representó para la provincia un punto de inflexión en su situación en el contexto nacional, viéndose superada por otras jurisdicciones a lo largo de toda la década en los indicadores relacionados con las condiciones de vida. Cabe destacar que esta caída está explicada principalmente por los valores que asume el índice educativo del IDH.

Si se toma en cuenta un ciclo histórico más prolongado, con información estadística sobre la pobreza en la Provincia de Buenos Aires, se destaca la transformación de la situación social en el largo plazo. En 1975 la pobreza afectaba al 4,7% de la población. La dictadura cívico militar no sólo operó a través del terrorismo de Estado sino a través de un modelo económico de exclusión. La década de 1980 fue crítica para toda América Latina y, pese al retorno a la democracia, los indicadores sociales se agravaron con la hiperinflación de 1988. Por su parte, el crecimiento económico de la primera mitad de los años noventa se sustentó en un proceso de desindustrialización basado en la apertura a los mercados. En la Provincia de Buenos Aires este efecto fue devastador para sus cordones industriales, donde el pico de desempleo llegó al 23% en 2002 (en el Gran Buenos Aires).

En el Conurbano Bonaerense fue donde más se sintieron los efectos sociales de este proceso que puede ser rastreado en su modelo económico desde la dictadura cívico militar de 1976, retomado en muchas dimensiones durante los años noventa hasta el estallido de la crisis en 2002. Los efectos del desempleo, la expansión de la pobreza y de las desigualdades fueron profundos en el entramado social del Conurbano. Allí se instalaron asentamientos precarios, aislados en un territorio cada vez más segregado, con crecientes niveles de desigualdad y ruptura de los lazos sociales. Los efectos de esta etapa en la violencia, la delincuencia, las adicciones y en la propia trama social de relaciones fueron mucho más allá de la recuperación económica posterior, dejando una herencia en la vida de las escuelas que se constata en las entrevistas con docentes y directivos.

Gráfico 2. Jurisdicciones ordenadas de mayor a menor según el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Años 1996, 2001, 2006, 2009.



*No se cuenta con información de Río Negro para 1996 y 2001

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos.

1.2 El tamaño y la sub-representación política

Para abordar un análisis de algunos indicadores vinculados al gobierno del sistema educativo, resulta indispensable hacer énfasis en el tamaño de la provincia: Buenos Aires concentra casi el 40% de la población del país. El total de habitantes de la provincia equivale a la suma de 18 de las restantes 23 jurisdicciones. Esta característica en sí misma constituye un desafío para la gestión y gobierno de la educación.

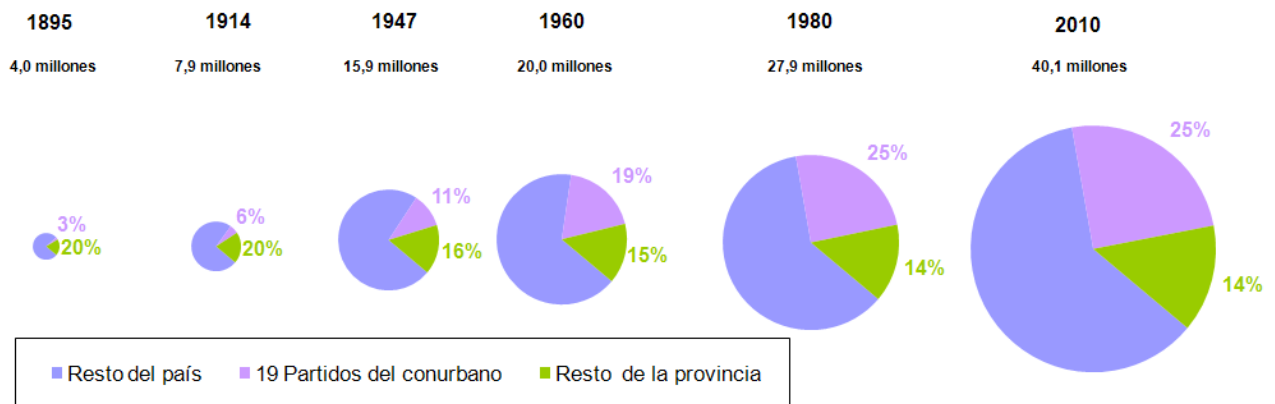
Si bien la provincia ha sido siempre una zona geográfica de alta densidad poblacional, a lo largo del tiempo se han dado dos procesos simultáneos: la concentración de la población del país en la provincia, y una distribución preferencial hacia la zona del Conurbano bonaerense.

Tal como se observa en el esquema, a medida que la población argentina se ha incrementado, el peso específico de la Provincia de Buenos Aires se ha incrementado a su vez: mientras que en 1895 el 23% de la población argentina residía en Buenos Aires, esta proporción se eleva al 27% en 1947 y al 39% en 1980.

El gran salto ocurre entre 1947 y 1960, indicando fuertes movimientos migratorios hacia la provincia, especialmente hacia el Conurbano. El esquema indica el crecimiento exponencial de la concentración poblacional en el Conurbano, recibiendo población del resto del país y del resto de la provincia. Es decir, paralelamente al crecimiento de la provincia, los 19 partidos del Conurbano toman progresivo protagonismo. Para el año 1980, 1 de cada 4 habitantes de la Argentina reside en alguno de los 19 partidos del Conurbano.

En los últimos 20 años, en un contexto de población creciente, la provincia no ha modificado su participación relativa respecto del resto del país.

Gráfico 3. Cantidad de habitantes en el país, y peso relativo de la Provincia de Buenos Aires. Años 1895, 1914, 1947, 1960, 1980 y 2010.



Nota: Los límites entre Conurbano y resto de la provincia fueron modificados por lo cual los datos del 2001 no son estrictamente comparables con los de censos anteriores.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Censos Nacionales de Población.

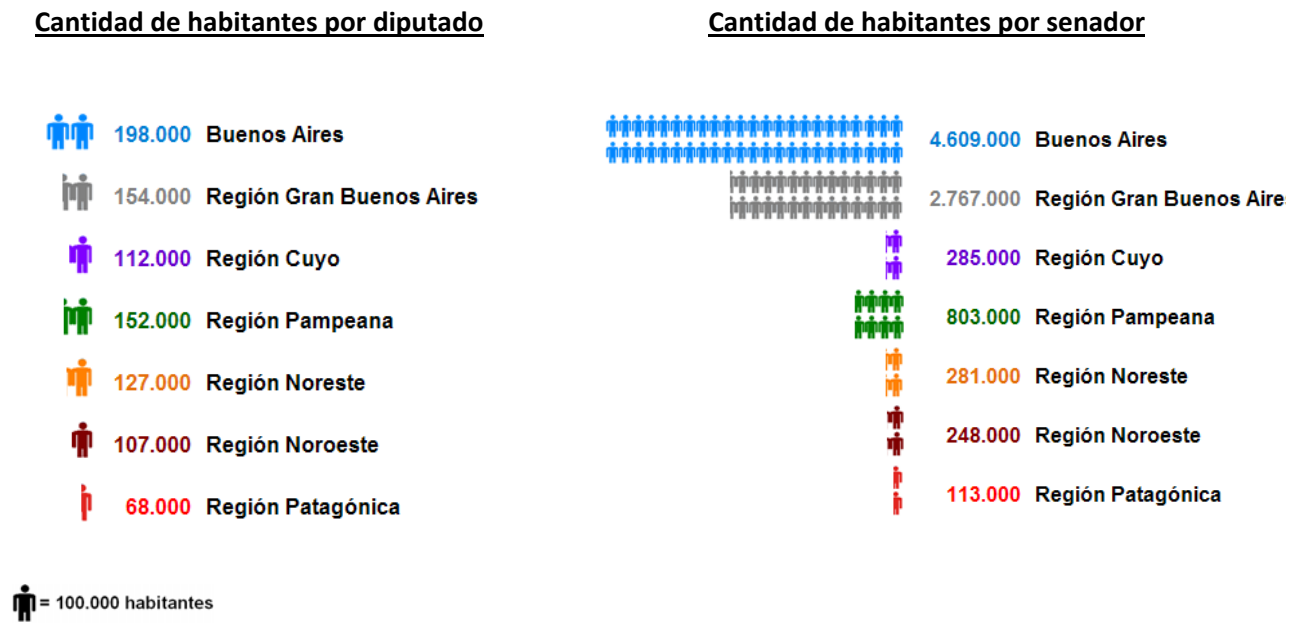
Esta desproporcionada distribución de población tuvo un correlato histórico en la distribución de poder en el federalismo político. Intentando contener la excesiva concentración de poder en la Provincia de Buenos Aires y en base a motivaciones coyunturales, su representación en el Congreso de la Nación tendió a limitarse a lo largo del tiempo.

Así, la Provincia de Buenos Aires está sub-representada no sólo en la Cámara de Senadores – donde en todos los países federales se representa uniformemente a los territorios políticos–, sino también en la Cámara de Diputados, donde el criterio que establece la Constitución es la representación poblacional. Este fenómeno sucedió en tres etapas. En 1949 el gobierno de Juan Domingo Perón estableció el primer piso de dos Diputados por provincia rompiendo con el principio de representación poblacional estricto. Luego en 1972 una nueva reforma electoral llevó el piso a tres Diputados por provincia y en 1983, en una de las últimas medidas de la dictadura cívico militar, se reglamentó el piso vigente de cinco Diputados por provincia.

En este sentido, en la composición de las Cámaras Legislativas se manifiestan desequilibrios en la representación federal de la Provincia de Buenos Aires, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Las regiones centrales (Pampeana, Gran Buenos Aires), que concentran más del 80% de la población, son las que tienen peor representación, tanto en la cámara de Diputados como en la de Senadores. Y, dentro de ellas, la población de la Provincia de Buenos Aires muestra aún menor representatividad en las cámaras. Un habitante de la región patagónica está representado en la Cámara de Diputados 3 veces más que uno de la Provincia de Buenos Aires. En la Cámara de Senadores, esta sobre-representación es de 41 veces más.

Gráfico 4. Cantidad de habitantes por diputado y por senador. Provincia de Buenos Aires y regiones del país



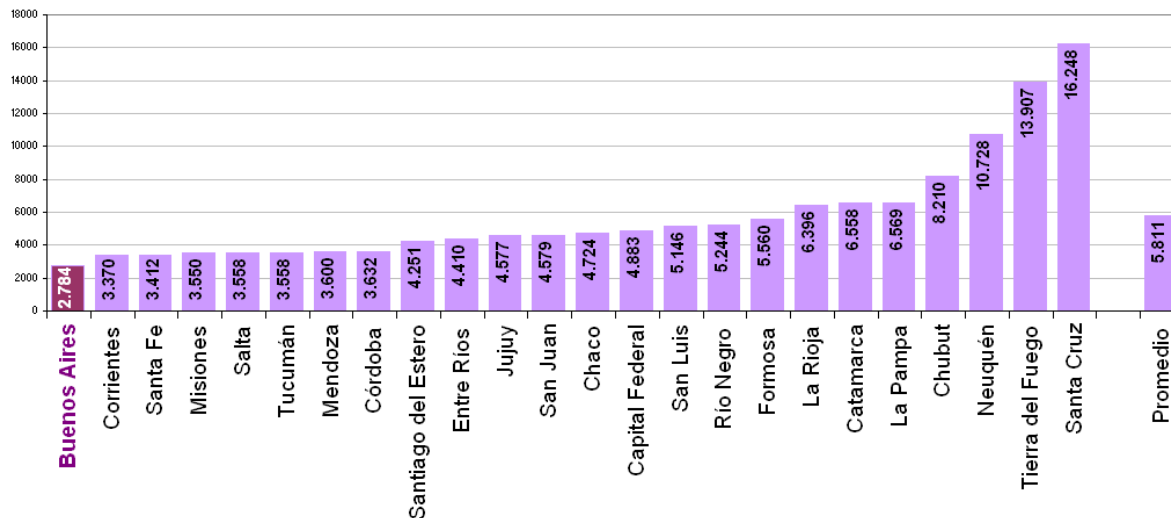
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida del Censo Nacional 2001, Encuesta Permanente de Hogares 2007, INDEC y la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

1.3 La provincia con menores recursos fiscales por habitante del país

La disponibilidad de recursos públicos es otro de los aspectos centrales en la definición del contexto de la política educativa provincial. En el sistema federal de la Argentina, la capacidad fiscal del Estado es muy desigual según las provincias, ya sea por la disponibilidad de recursos propios como por la distribución de los recursos federales. Dado que nuestro sistema impositivo está fuertemente centralizado, la mayor proporción de los recursos se define justamente en el reparto entre las provincias, basado en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

La definición del coeficiente de distribución entre las provincias en 1988 perjudicó claramente a la Provincia de Buenos Aires, que tiene el 38% de la población y recibe apenas el 21% de los recursos federales. Tan grave es esta situación que la provincia se destaca como la más pobre del país en términos de recursos estatales por habitante, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 5. Recursos fiscales por habitante, por provincia. Año 2009. En pesos corrientes

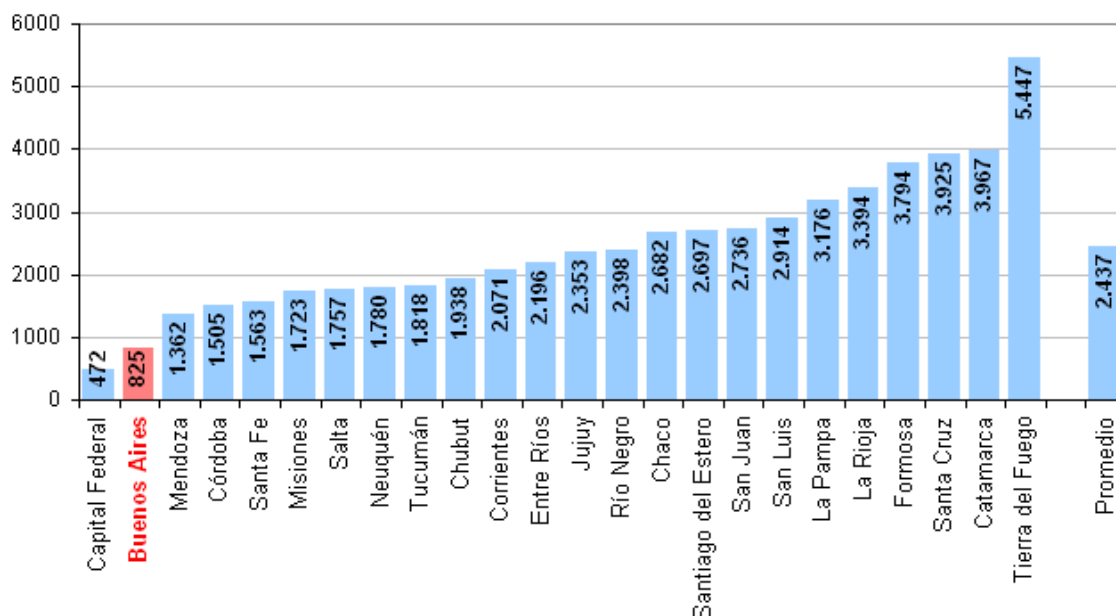


Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

La principal explicación de esta desigualdad se encuentra en la Coparticipación. En promedio, los recursos coparticipables disponibles en el país equivalían en el año 2009 aproximadamente a \$2.400 por habitante. La Provincia de Buenos Aires recibió, en relación a su población, un tercio: \$825 por habitante. Con la excepción de la Ciudad de Buenos Aires (un caso aparte porque dispone de cuantiosos recursos propios), la provincia recibe casi la mitad de recursos por Coparticipación que la anteúltima que menos recibe –Mendoza.

El **gráfico 6** muestra la desigual distribución de los ingresos de Coparticipación: en los extremos, Tierra del Fuego recibe recursos por habitante que equivalen a 11,5 veces los que recibe la Ciudad de Buenos Aires. Esta desigualdad no parece responder a ningún criterio de equidad o compensación: entre las jurisdicciones que reciben mayor cantidad de recursos por habitante se encuentran varias provincias patagónicas, que poseen cuantiosos recursos propios.

Gráfico 6. Recursos de Coparticipación por habitante, por provincia. Año 2009. En pesos corrientes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

Indudablemente, la distribución de los recursos fiscales a nivel federal está vinculada con la distribución de poder político. No es casual que las provincias más pobladas sean las peor representadas en el Congreso de la Nación y también las que menos recursos reciben por vía de la Coparticipación. Esta situación indica una doble desventaja para la Provincia de Buenos Aires, que se sitúa en una posición de dominación poblacional pero con debilidad proporcional parlamentaria y fiscal.

2. El incremento del financiamiento educativo

Los recursos estatales son el mayor determinante de la capacidad de financiamiento educativo, que define la magnitud y calidad de la oferta educativa y la disponibilidad de recursos para hacer política educativa. En el presente apartado se analizará la variación en el financiamiento educativo a lo largo de la gestión 2007-2011, objeto del balance de gestión, a la luz de la comparación con el resto de las provincias. Esa comparación estará determinada por la estructura de desigualdades señalada en el apartado anterior, como una explicación estructural que escapa a las decisiones políticas de la gestión de gobierno analizada.

Tomando como base el año 1994, la Provincia de Buenos Aires ha manifestado a lo largo del período una de las tasas de crecimiento del financiamiento educativo más altas de todo el país. A excepción del año 1995, se posiciona como la primera o segunda jurisdicción con la tasa de crecimiento más alta. A pesar de su posición desfavorable en el reparto de los recursos nacionales, ha alcanzado un nivel de crecimiento del gasto educativo significativamente más alto que el resto.

En la evolución del gasto educativo de la Provincia de Buenos Aires, se pueden identificar con fines analíticos tres períodos distintos:

1994-1999. Crecimiento en un contexto estable: entre estos años, la provincia ha incrementado fuertemente la inversión en educación (en el total del período el gasto educativo se incrementa en

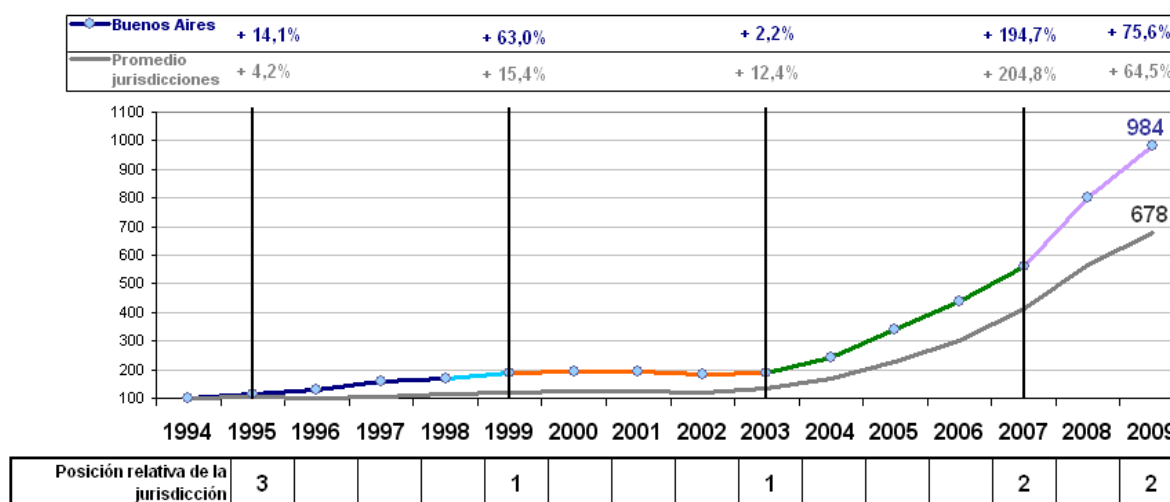
un 86%), mientras que en el promedio de las jurisdicciones la evolución ha sido más estable (en promedio, el gasto educativo de las jurisdicciones creció un 20%)

1999-2003. Estabilidad en contexto de crisis: en los años previos y posteriores a la crisis del 2001, el gasto educativo de la provincia y del resto de las jurisdicciones manifiesta altos niveles de estabilidad, como consecuencia de las dificultades financieras de los gobiernos en estos años.

2003-2009. Crecimiento en contexto inflacionario: A partir del año 2003, luego de la devaluación del peso, y en un contexto de crecimiento económico y de inflación, el gasto educativo de la provincia y del resto de las jurisdicciones muestra un ritmo de crecimiento intenso, evidenciando el esfuerzo de sostener y ampliar los niveles reales de inversión a medida que el peso se desvalorizaba. Solamente en cuatro años se triplica el gasto educativo, tanto en la provincia como en el resto del país, y en los últimos años el crecimiento se intensifica.

En el período de gobierno estudiado -2007 a 2011- se puede observar un mayor crecimiento del financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires que en el resto del país, ya que el gasto educativo crece un 75% frente a un 64% en el promedio de las provincias.

Gráfico 7. Tasa de crecimiento del gasto educativo. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones. Año 1994 = base 100



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1991 a 2009.

El crecimiento de la inversión en el período reciente no sólo se explica por la inflación. Paralelamente, se produce un incremento del esfuerzo que realiza la provincia para financiar el sistema educativo. Se entiende como esfuerzo financiero al porcentaje del total de recursos de la provincia destinados a educación. Por lo tanto, este indicador permite perfilar el lugar que ocupa el sostenimiento de la oferta escolar en relación con el resto de las erogaciones en las que incurre cada jurisdicción.

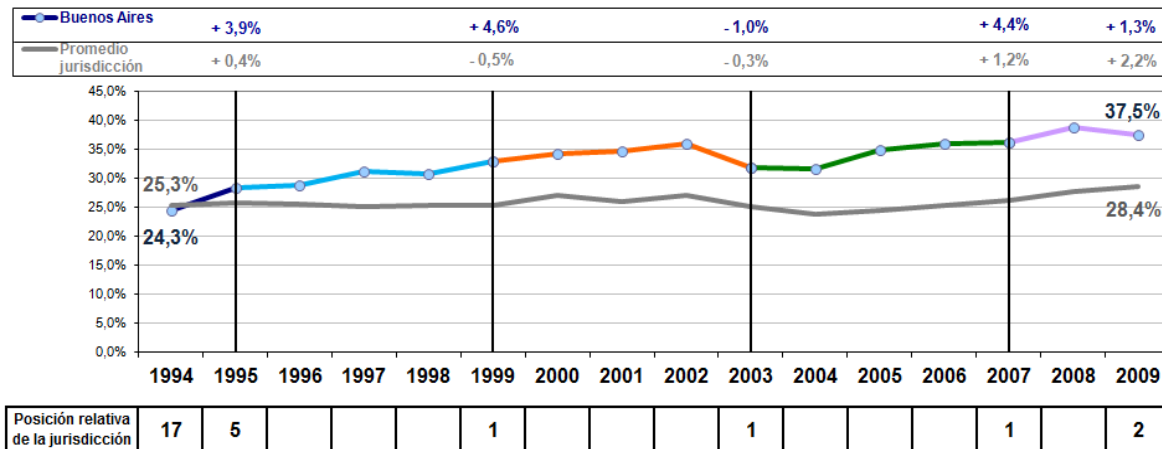
La Provincia de Buenos Aires manifiesta una participación creciente del gasto educativo en relación al total, con algunas oscilaciones en los años posteriores a la crisis del 2001. Mientras que en el año 1994, de cada cuatro pesos que la provincia gastaba destinaba uno a educación, esta relación se incrementó a un peso de cada tres en el 2009.

El esfuerzo financiero de la provincia muestra una tendencia creciente entre los años 1994 a 2002, período en el cual el porcentaje destinado a educación se incrementa en 5 puntos porcentuales. A lo largo de este período, en el resto del país la tendencia era estable: el indicador para el promedio de jurisdicciones aumenta sólo 1,7 puntos porcentuales.

A partir del año 2002, el lugar que ocupaba el financiamiento de la educación en los gastos de gobierno descendió, tanto en la provincia como en el resto del país, lo que indica que los años posteriores a la crisis establecieron otras prioridades de financiamiento. La Provincia de Buenos Aires recupera los niveles del 2002 tres años después, mientras que al resto de las provincias les llevó seis años alcanzar ese mismo porcentaje.

Cabe resaltar que en 1999 la provincia se convierte en la jurisdicción que más esfuerzo financiero por la educación realiza de todo el país. Esa primera posición será permanente durante la siguiente década, hasta el año 2009 cuando pasa al segundo lugar, por una diferencia muy leve, por debajo de Santa Fe. El impulso se vuelve muy marcado entre 2003 y 2007, donde el esfuerzo financiero por la educación crece 4,4% en la Provincia de Buenos Aires frente a un 1,2% en el resto del país. Luego, en el período analizado se observa un aumento del esfuerzo en 2008 –llegando a su tope histórico del 38%– y un leve descenso en 2009. Así, se constata que probablemente la provincia esté en un tope muy difícil de superar, tanto en la evolución en el tiempo como en la comparación con las demás provincias.

Gráfico 8. Porcentaje del gasto total destinado a educación. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1994 a 2009.

El aumento del gasto educativo y del esfuerzo financiero en los últimos años está estrechamente vinculado a una política nacional de incrementar el gasto en educación, plasmada en la Ley de Financiamiento Educativo. Esta ley, vigente desde el año 2006, estableció un umbral mínimo de financiamiento educativo vinculado al PBI, fijando metas anuales de incremento, y estableciendo la participación provincial y nacional en el cumplimiento de estas metas.

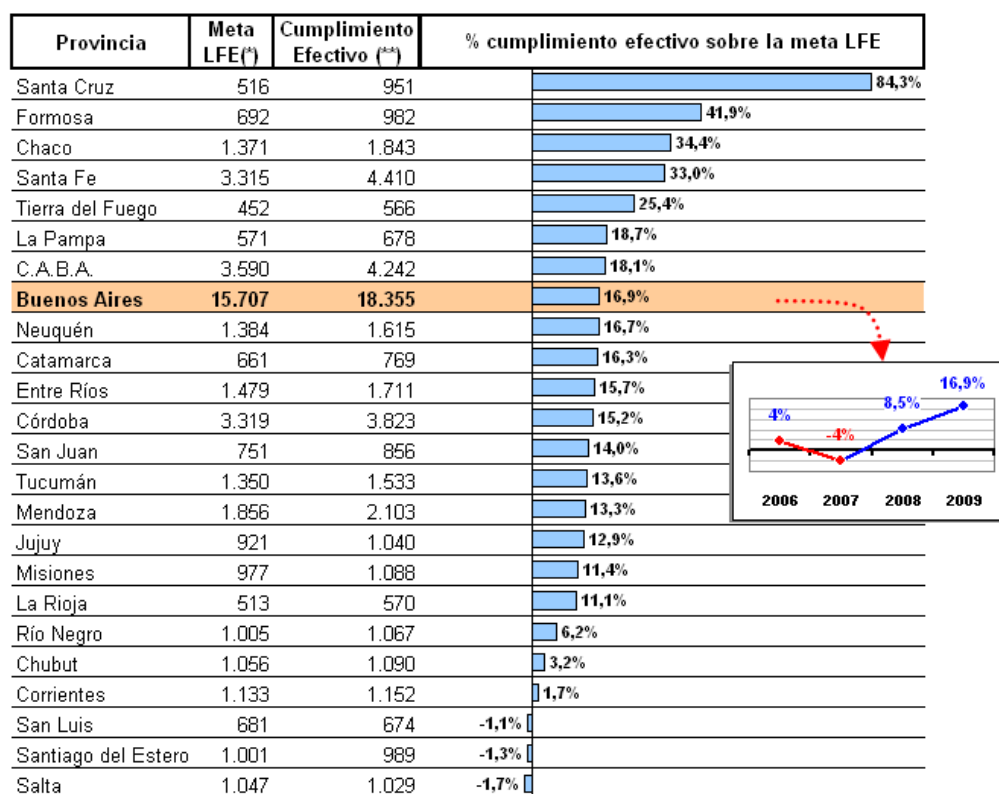
La Ley de Financiamiento Educativo, como marco normativo de incremento de la inversión en educación, no solamente estableció las pautas y responsabilidades para orientar este aumento, sino también brindó herramientas para su monitoreo y seguimiento. Por lo tanto, es posible

analizar la situación reciente de la provincia, y su evolución en los últimos años, en relación con las metas de la ley.

En el año 2009, la Provincia de Buenos Aires no solamente alcanzó a cumplir, como la mayoría de las jurisdicciones, la meta establecida: el gasto educativo superó en casi un 17% el incremento previsto para ese año. Al respecto, el 2009 es el año en que la provincia mostró los indicadores de cumplimiento más altos desde el primer año de vigencia de la ley.

Cabe mencionar que en el año 2007, a pesar del incremento de la inversión observado previamente, la provincia no alcanzó a cumplir la meta fijada por la ley. Sin embargo, en los años posteriores logró recuperar los niveles de cumplimiento y sobrepasarlos holgadamente.

Gráfico 9. Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, por jurisdicción. Año 2009, y evolución del cumplimiento 2006-2009 para la Provincia de Buenos Aires



(*) Según datos del PBI observado

(**) Según datos INDEC

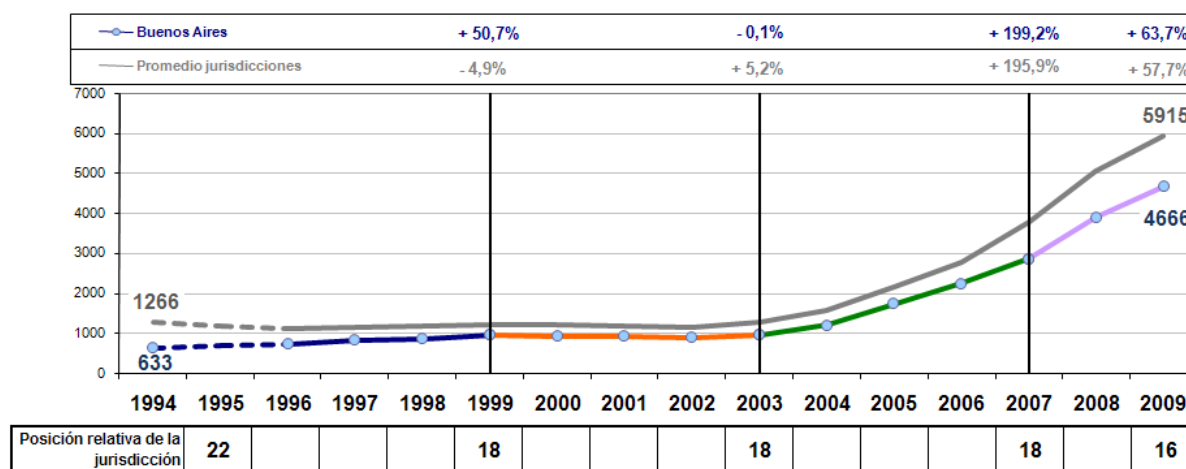
Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Ministerio de Educación de la Nación y el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2008, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC

En el análisis desarrollado previamente se mencionaba que una de las características particulares de la provincia era su tamaño y la extrema situación de pobreza fiscal. Naturalmente, esta desproporción de población en relación con el resto del país se traduce en un sistema educativo significativamente más poblado que en las otras jurisdicciones. Por lo tanto, es necesario poner en relación el crecimiento del gasto educativo, y el esfuerzo financiero por la educación con la cantidad de alumnos que debe atender la oferta escolar en todos los niveles y modalidades.

El tamaño del sistema educativo de la provincia le agrega una dimensión distinta al escenario positivo que se construyó a partir de la evolución del gasto educativo y del esfuerzo financiero: a pesar de que Buenos Aires es una de las jurisdicciones que tuvo mayor crecimiento de la inversión en educación, y que es una de las que mayor porcentaje de recursos destina a educación, no logra alcanzar niveles de gasto por alumno similares al promedio de las jurisdicciones. En el año 1994, la provincia ocupaba el lugar 22 en el orden de las jurisdicciones, con una inversión educativa muy baja por alumno. Hacia 1999 mejoró su posición relativa, escalando hasta el lugar número 18, que mantiene hasta el 2007.

En los últimos dos años del periodo volvió a escalar posiciones, alcanzando el lugar 16, aún por debajo del promedio. Este indicador permite dimensionar el esfuerzo que implica sostener una oferta educativa para más de un tercio de la población escolar argentina, a pesar de que una sucesión de gestiones se ha esforzado en incrementar el gasto educativo.

Gráfico 10. Gasto educativo por alumno. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Nota: no se dispone de información para el año 1995

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1994 a 2009.

3. El acceso a la educación

El abordaje de la medición de la cobertura remite a la observación de la relación entre la oferta y la demanda de educación para las distintas edades y niveles en los que se estructura el sistema educativo formal, especialmente en aquellos tramos definidos como obligatorios. Complementariamente, también incluye la referencia a otros tramos y modalidades que devienen de una extensión del tramo obligatorio (como los primeros años del nivel preescolar), o de modalidades de oferta adaptadas a situaciones específicas (como educación especial, de adultos, de población en contextos de encierro, etc.).

La cobertura del sistema educativo, en consecuencia, puede perfilarse tanto desde la oferta (desde el nivel educativo), como desde la demanda (la población que asiste según el tramo de edad). En el primer caso, se observa la capacidad del sistema educativo de incluir al grupo poblacional correspondiente a la edad establecida por normativa¹⁹. Si bien esta medición es la utilizada tradicionalmente, tiene algunas limitaciones: la principal consiste en que aquellos que, estando en edad de asistir al nivel secundario, asisten a la primaria con sobriedad, no son contemplados por esta medición.

En cambio, en el abordaje por tramo de edad, se observa la asistencia de la población en un tramo de edad, *independientemente* del grado o nivel al que asista. De esta manera, se incluye a todos aquellos que asisten a alguna forma de oferta escolar. Éste último método será utilizado en este capítulo.

Ya desde el año 2001 la Provincia de Buenos Aires manifestaba altos niveles de cobertura en las edades centrales: los datos del censo 2001 indicaban que el 98,6% de la población de entre 6 y 12 años asistía al sistema educativo.

Por otra parte, es importante considerar que a la fecha de elaboración del presente documento no se cuenta con los indicadores educativos del censo 2010, por lo tanto los análisis desarrollados aquí deben ser complementados con dicha información una vez que se cuente con estos datos. La información de cobertura provista por la EPH permite analizar la evolución de la cobertura del sistema educativo en los aglomerados urbanos de la provincia, para algunos años específicos.

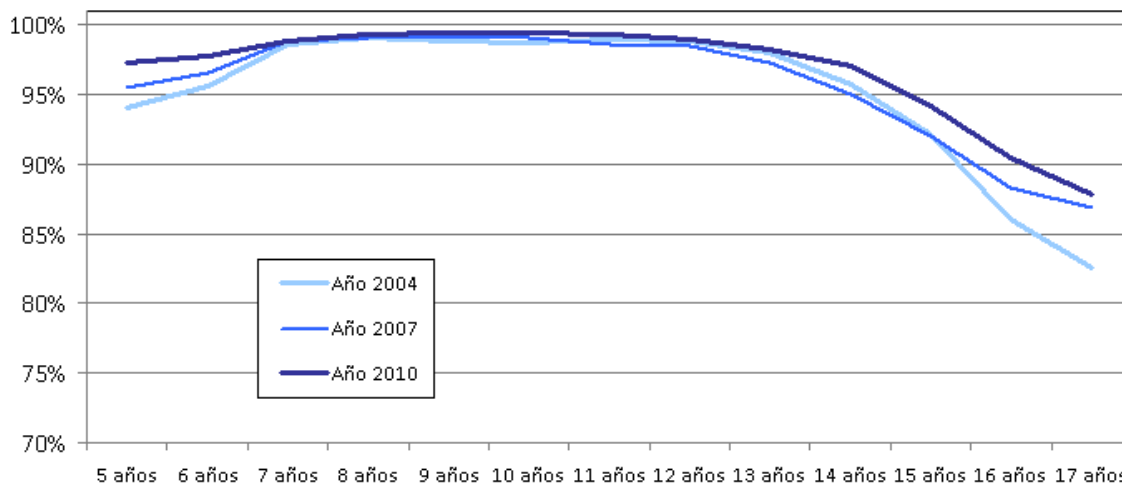
Entre los años 2004 y 2007 puede identificarse un incremento de la cobertura del sistema educativo en los extremos del intervalo de edad: por un lado, a los 5 años de edad; por el otro, a los 16 y 17, mientras que en el resto de las edades la asistencia manifiesta niveles similares en ambos años²⁰.

En el período transcurrido entre los años 2007 y 2010, se mantuvo la tendencia creciente en el incremento de la cobertura en edades tempranas, pero manifiesta un fuerte salto a partir de los 14 años: entre esta edad y los 17 años se observa un proceso significativo de inclusión de población, signo de una mejora en la retención de alumnos en el sistema educativo.

¹⁹ Esta forma de aproximación es la que se realiza a través de las tasas netas de escolarización

²⁰ Es importante considerar que la edad registrada por la Encuesta Permanente de Hogares no coincide con la *edad escolar*, que tiene como marco de referencia el 30 de junio. Por lo tanto, la edad de referencia del gráfico corresponde en muchos casos a población con un año menos de edad escolar.

Gráfico 11. Tasa específica de asistencia por edad simple, 5 a 17 años. Años 2004, 2007 y 2010. Aglomerados de la Provincia de Buenos Aires



Nota: Con el objeto de armonizar los saltos originados por errores en la estimación de la muestra, se utilizaron medias móviles de tramos de tres edades

Para un 95% de confianza, en todas las estimaciones el CV es menor al 5%.

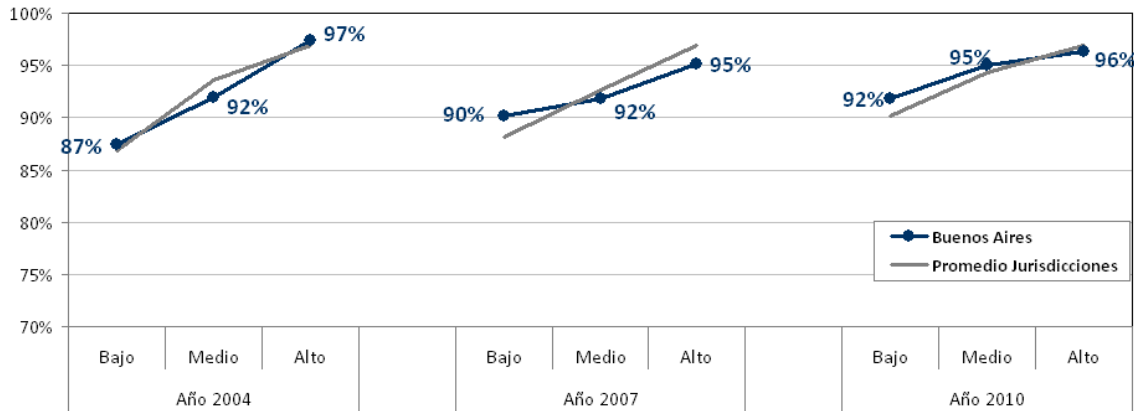
Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, años 2004, 2007 y 2010.

Esta inclusión de población en los últimos tramos de edad se origina en el incremento de la asistencia de los estudiantes de los sectores económicos de menores recursos. Considerando el escenario de cobertura universal en las edades centrales, este incremento es consecuencia de una disminución del abandono escolar.

Tal como se observa en el **gráfico 12**, entre los años 2004 y 2010 disminuyó la pendiente que demarca el nivel de inequidad en la asistencia a la escuela por nivel económico de las familias. En estos años, se incrementó la tasa de asistencia de los jóvenes con ingreso per cápita familiar medio y bajo, especialmente en este último grupo. Ya a partir del año 2007, la provincia manifestaba, para los sectores sociales más pobres, niveles mayores de cobertura que el promedio de las jurisdicciones, aunque la diferencia no alcanza a ser estadísticamente significativa.

Por otra parte, la brecha que separa los indicadores de asistencia entre el grupo de mayores y menores ingresos se reduce significativamente: mientras que en el año 2004 alcanzaba los 10 puntos porcentuales, disminuye a 5 p.p. en el 2007, y a 4 p.p. en el 2010.

Gráfico 12. Tasa de asistencia de la población de 12 a 17 años de edad, por nivel de ingreso per cápita familiar (*). Años 2004, 2007 y 2010. Aglomerados de la Provincia de Buenos Aires, y promedio jurisdicciones



(*) El nivel de ingreso per cápita familiar se presenta en tres categorías: Bajo = 30% de hogares con menores ingresos, Medio = 30% de hogares con ingresos intermedios, Alto = 40% de hogares con mayores ingresos

Para un 95% de confianza, en todas las estimaciones el CV es menor al 2,5%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, años 2004, 2007 y 2010.

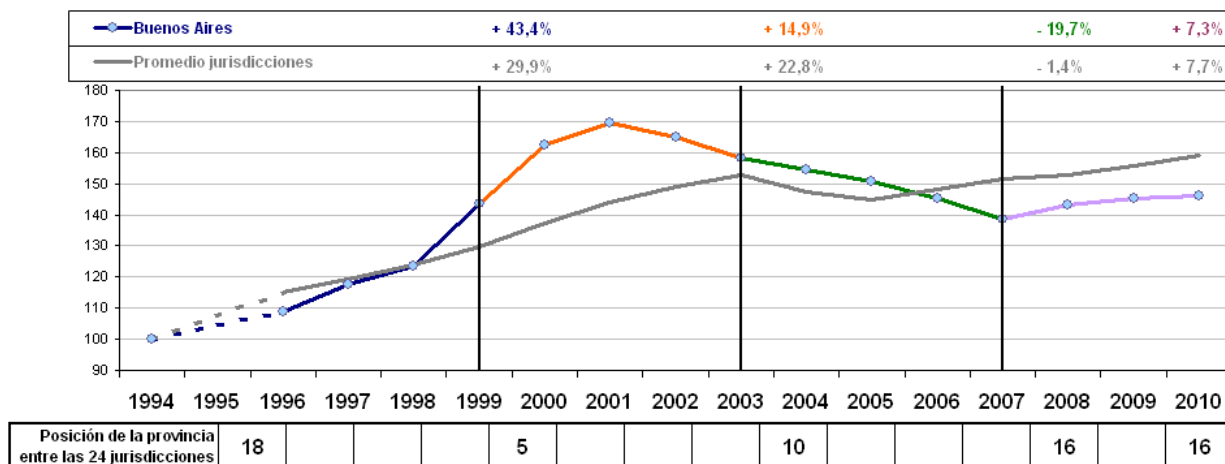
Este escenario de incremento de la cobertura en estos tramos de edad puede parecer contradictorio si se realiza un análisis de la evolución de la matrícula en secundaria orientada²¹. En el quinquenio posterior a la crisis del 2001, la matrícula de este nivel ha manifestado un descenso pronunciado y sostenido, de tendencia contraria a lo observado durante la década de los '90.

La segunda mitad de la década de los '90 fue un período de incremento de la matrícula en este tramo del secundario (en el contexto de la aplicación de la extensión de la obligatoriedad escolar con la Ley Federal de Educación), con un impulso particularmente marcado desde el año 1998, cuando su crecimiento fue tan alto que se distanció del promedio de las jurisdicciones. En esta tendencia, el año 2001 se sitúa como punto de inflexión, cuando la cantidad de inscriptos disminuyó intensamente, en un ritmo mucho mayor que el resto. Entre los años 2003 y 2007 disminuyó en casi 20 puntos porcentuales, contra una disminución de 1,4 p.p. en el resto del país.

El año 2007 se posiciona como un nuevo punto de inflexión: la matrícula se estabilizó, y evidenció un incremento leve pero sostenido en los últimos tres años, similar al ritmo de crecimiento del promedio de las provincias. De esta manera, se observa un proceso que comenzó a revertir la fuerte caída de la matrícula en la secundaria orientada entre 2001 y 2007. En 2010 se incorporó la Asignación Universal por Hijo, estableciendo una tendencia que habrá que analizar en los años siguientes, pero que en la información relevada muestra la continuidad del crecimiento de la matrícula iniciada en 2008 en la Provincia de Buenos Aires.

²¹ A fin de unificar estructuras y nomenclaturas en el análisis de la evolución de los indicadores en el tiempo, y su comparación entre jurisdicciones, se utilizará a lo largo de este capítulo la siguiente estructura: Nivel primario representa a los grados 1° a 6°; la secundaria básica incluye el tramo del 7° al 9° grado, y la secundaria orientada refiere a los grados 10° a 12°

Gráfico 13. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario orientado. Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires, y promedio jurisdicciones. Año 1994 = base 100

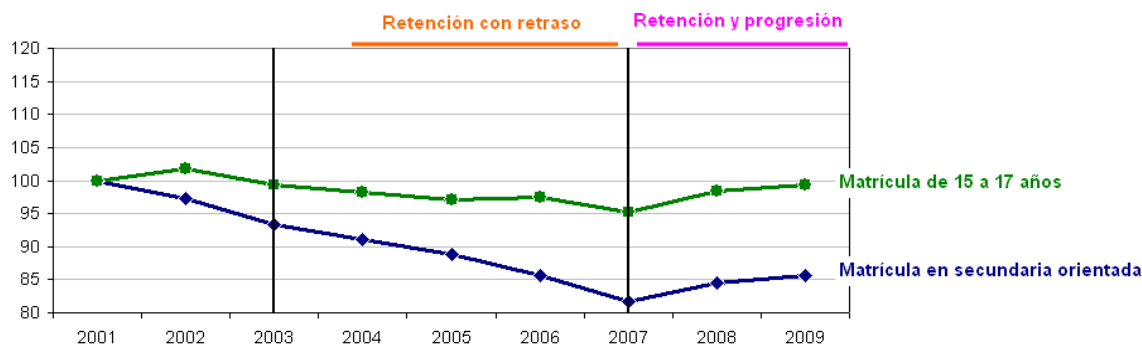


Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de matrícula y cargos, años 1994 -2010.

El proceso específico de caída de la matrícula en el nivel entre 2001 y 2007, en un contexto en el que, al menos desde el año 2004, la cobertura se sostuvo e incrementó, permite identificar dos procesos distintos y complementarios en los últimos años. Entre 2004 y 2007 la Provincia de Buenos Aires logró mantener altos niveles de cobertura, a costa de incrementar los niveles de fracaso y repitencia, aumentando la brecha edad/grado: la matrícula en secundaria orientada disminuye a causa de una mayor acumulación de alumnos en los primeros años del secundario. Este período, que se localiza entre los años 2002 y 2007, puede denominarse momento de *retención con retraso*.

A partir del año 2007 hasta la actualidad se evidencian avances en la cobertura en los sectores más pobres, acompañado de mayores niveles de progresión en el sistema educativo. Este segundo momento puede ser identificado como de *retención y progresión*. La comparación entre la evolución de la matrícula de secundaria orientada y la matrícula de 12 a 17 años permite reconocer más claramente este proceso, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 14. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario orientado, y de la matrícula de 12 a 17 años. Años 2001-2009. Provincia de Buenos Aires. Año 2001 = base 100



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2001-2009.

En el gráfico puede observarse entre los años 2001 y 2007 el incremento de la brecha entre el conjunto de alumnos que asiste en el tramo de edad correspondiente a la secundaria básica, y el total de inscriptos en el nivel. Esa brecha está representada principalmente por el incremento del conjunto de alumnos que asistían a la secundaria básica con varios años de rezago. Considerando los niveles de cobertura antes analizados, debe comprenderse que la caída de matrícula de 15 a 17 años entre el 2004 y 2007 se debe más a diferencias en el tamaño de las cohortes por edad que a un incremento del abandono. Aunque es posible que entre los años 2001 y 2004 se haya desarrollado un proceso de mayor abandono, la información disponible para abordar la cobertura no permite explorar con mayor profundidad el fenómeno²².

A partir del año 2007, crecen ambos indicadores, evidenciando un sostenimiento de los altos niveles de cobertura (y una ampliación, al menos en los aglomerados urbanos, tal como se ha mostrado previamente), junto con un incremento en la cantidad de inscriptos en el nivel.

En cuanto al nivel inicial, se observa una tendencia de crecimiento significativo de la cobertura a lo largo de los últimos 16 años. Este crecimiento se manifiesta en forma casi permanente, con algunos períodos breves de interrupción, principalmente en los años de la crisis. Durante la última década, el incremento manifestado se debe principalmente a la incorporación de la población de 3 y 4 años de edad, ya que la cobertura en la sala de 5 años había logrado llegar a un umbral cercano a la universalización.

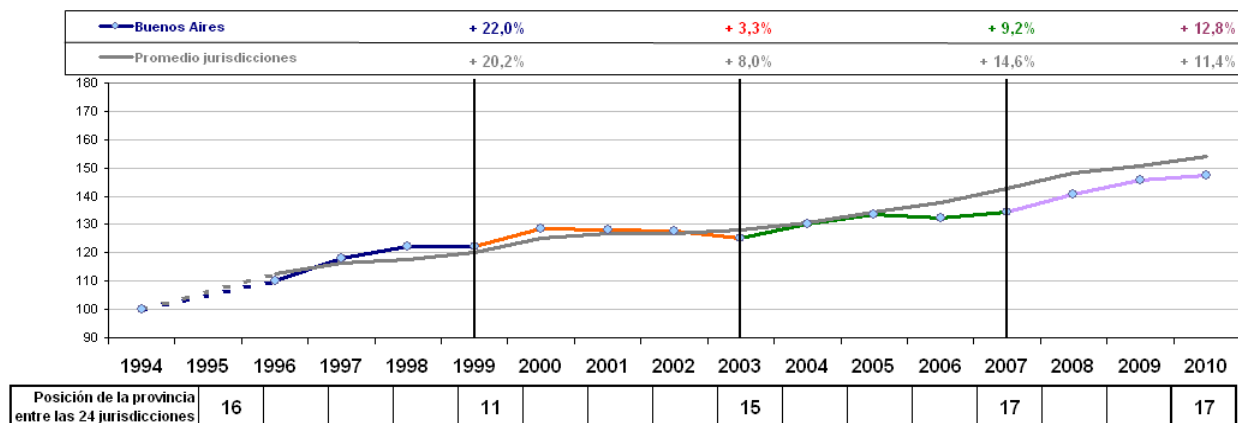
Entre estos intervalos se identifican momentos de decrecimiento leve de la matrícula en plena crisis y de estabilidad en 2005-2006. En cambio, en el período analizado, desde 2007 a 2010 el crecimiento de la cobertura en el nivel inicial vuelve a ser muy alto, del 12,8%, incluso por encima del promedio nacional de 11,4%.

Este crecimiento del nivel inicial es especialmente marcado porque la provincia ya alcanzaba desde el inicio de la década niveles de cobertura superiores a la mayoría de las provincias en estas edades²³. Por lo tanto, la provincia logró un crecimiento superior al promedio cuando ya había alcanzado altos niveles de acceso previos. Al respecto, se estima que en la provincia, al año 2009, el 76,2% de la matrícula de 6 años había cursado al menos dos años del preescolar, mientras que en el promedio de las jurisdicciones este valor alcanzaba el 59,8%.

²² La evolución del abandono escolar será abordada en el apartado 7 de este capítulo.

²³ Según datos del censo 2001, el 64% de la población de 3 a 5 años de edad asistía a la escuela en la Provincia de Buenos Aires, mientras que en el resto del país esta cobertura alcanzaba al 46,5% de la población

Gráfico 15. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel inicial (*). Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones. Año 1994 = base 100



(*) Se excluyen los datos correspondientes a jardín maternal, debido a que se comenzaron a relevar a partir del año 2008

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1994 -2010.

4. La oferta escolar

4.1 La oferta de secciones

Los apartados anteriores han permitido identificar que, al menos desde el año 2004 en adelante, la cobertura del sistema educativo en la provincia se ha mantenido, para la educación común, en niveles relativamente constantes en los tramos de edad centrales, y se ha ampliado en los extremos, en un contexto de mejora de las condiciones socioeconómicas de la población. Bajo este contexto, surge la pregunta sobre cómo ha respondido la gestión educativa provincial en relación con el sostenimiento y ampliación de la oferta escolar.

Uno de los primeros aspectos a evaluar es la puesta en disposición de la cantidad suficiente de espacios y docentes para la reproducción mínima de la oferta escolar, en cada uno de los ciclos lectivos. Este umbral mínimo de oferta se vincula con la cantidad de aulas disponibles, con un docente o grupo de profesores a cargo, con un ámbito donde los estudiantes encuentran lugar para inscribirse y asistir. En otras palabras, la evolución del promedio de alumnos por sección permite reconocer en qué medida la oferta mínima de espacios acompañó la evolución de la matrícula en estos últimos años.

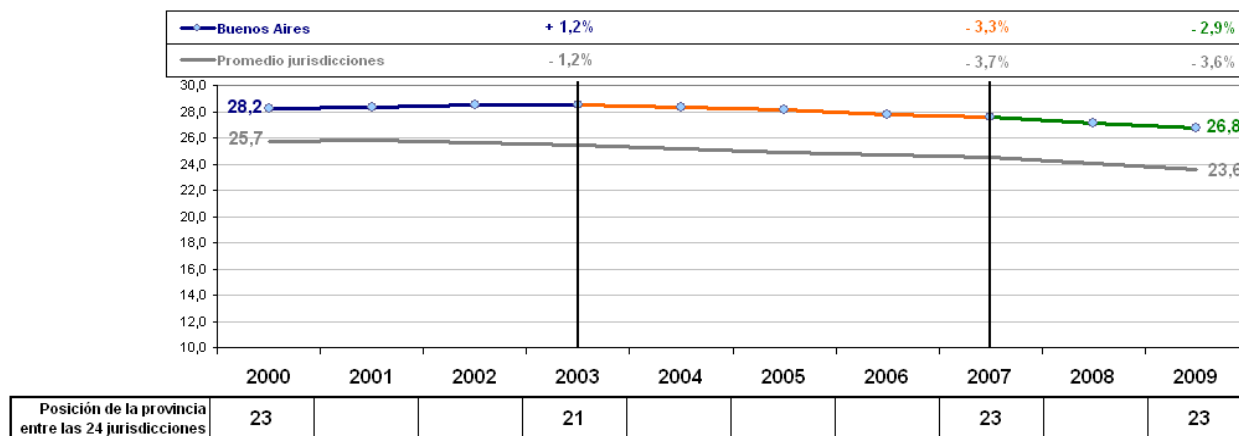
Al respecto, la oferta de educación primaria se ha caracterizado, en las escuelas del ámbito urbano, por tener una concentración de alumnos por sección significativamente superior al resto de las provincias. Tal como muestra el siguiente **gráfico**, a lo largo de la última década la provincia perteneció al conjunto que posee las aulas más pobladas del país, situándose en los últimos lugares en la posición relativa entre jurisdicciones.

Entre los años 2000 y 2003, el tamaño promedio de las secciones se mantuvo relativamente estable, con una leve tendencia a la alza. Pero a partir de ese año se observa una sostenida disminución del indicador hasta el último año disponible.

Sin embargo, el contexto nacional muestra que en el resto de las jurisdicciones también se amplió la oferta de secciones, y los datos promedio descienden a un ritmo similar, e incluso levemente mayor, del año 2003 a la actualidad. De esta forma, las brechas que separan a los

indicadores de la provincia del resto del país se mantienen constantes, y a pesar de los esfuerzos Buenos Aires sigue siendo una de las provincias con las aulas más pobladas, al menos en la oferta de las zonas urbanas.

Gráfico 16. Promedio de alumnos por sección en el nivel primario. Escuelas urbanas. Años 2000-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2000 -2009.

Un comportamiento similar puede observarse para la secundaria orientada, en la que se manifiesta una disminución sostenida del promedio de alumnos por sección a partir del año 2003. Esta disminución del tamaño promedio de las secciones mantiene un ritmo similar al promedio de las jurisdicciones, indicando que este movimiento se manifestó en forma similar en el resto del país.

Ahora bien, ¿es posible, en este caso, que esta disminución sea originada principalmente por un incremento de la cantidad de secciones? Para responder esta pregunta, resulta indispensable analizar estos datos en conjunto con los presentados en el **gráfico 14**, donde se observaba la evolución de la cantidad de inscriptos en el nivel. Tal como se señalaba allí, entre los años 2003 y 2007 se produjo una disminución intensa y escalonada de la cantidad de inscriptos en el nivel, mientras que a partir del 2008 se revertía la tendencia y comenzaba a crecer nuevamente.

¿Qué permite deducir esta información?

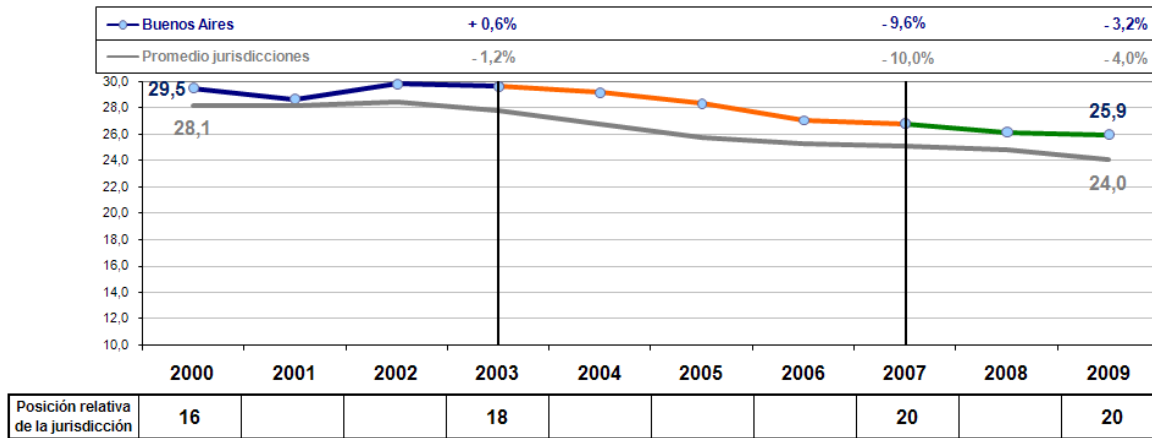
Que durante los años 2003 a 2007, la disminución del promedio de alumnos por sección estuvo explicada principalmente por esta caída de matrícula. En este período, la cantidad de secciones en las zonas urbanas se mantuvo estable. En este sentido, en este período no se manifestó una política de ampliación de la oferta de secciones, pero sí el esfuerzo por el sostenimiento de la estructura en un contexto de caída de la población escolar del nivel. Durante estos años, el promedio de alumnos por sección en las escuelas urbanas disminuyó casi un 10%, de 29,6 a 26,8.

En cambio, a partir del año 2008, ocurrió un proceso inverso: la incorporación de alumnos se acompañó con una ampliación de la cantidad de secciones (al menos en las zonas urbanas), de cargos docentes, de espacios áulicos, de recursos, manteniendo y disminuyendo aún más el tamaño promedio de las secciones. Entre los años 2007 y 2009, el indicador de promedio de alumnos por sección en las escuelas urbanas disminuyó de 26,8 a 25,9.

Para el primer tramo del secundario, la situación se mantuvo muy estable en todo el período analizado: mientras que en el año 2000 el tamaño promedio de las secciones de las escuelas urbanas

era de 28,5, en el 2009 alcanzaba los 27,6 alumnos. Este punto de diferencia se debió principalmente a un incremento de la cantidad de secciones localizado entre los años 2004 y 2006.

Gráfico 17. Promedio de alumnos por sección en el nivel secundario orientado. Escuelas urbanas. Años 2000-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Nota: se considera secundario orientado al tramo correspondiente al grado 10 en adelante.

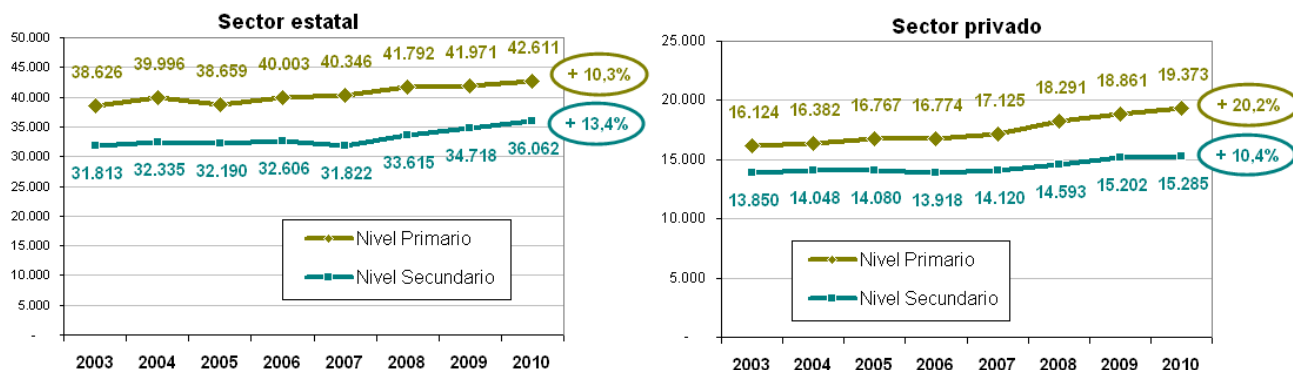
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de matrícula y cargos, años 2000 -2009.

Tal como se mencionaba en los párrafos anteriores, la disminución del promedio de alumnos por sección no necesariamente indica un incremento de la oferta, expresada en la cantidad de secciones que funcionan en un año determinado. Diversos factores, como la disminución de la matrícula, o el pasaje al sector privado, pueden haber provocado una caída del indicador sin que necesariamente se trate de un incremento de la oferta.

Por esta razón, resulta relevante observar la evolución de la cantidad de secciones que ofertaron nivel primario y secundario, para cada uno de los sectores de gestión. El **gráfico 18** muestra esta cantidad de secciones para el período 2003-2010. Allí se observa que, en el sector estatal, la cantidad de secciones se incrementó significativamente en el período, con tasas de crecimiento superiores al 10%. La ampliación de la oferta estatal de secciones de nivel primario se incrementa escalonadamente a partir del año 2005, creándose en el período cerca de 4.000 nuevas secciones independientes. En el nivel secundario, la ampliación de la oferta de secciones se inició un poco más tarde, desde 2008. En sólo 3 años se crearon más de 4.200 secciones independientes. Estos números perfilan el esfuerzo realizado por las sucesivas gestiones políticas para ampliar progresivamente oferta educativa para estos niveles.

En el mismo periodo, la oferta de secciones del sector privado se expandió con fuerza, especialmente en el nivel primario (con un incremento del 20% en el período), y en forma menos acelerada en el nivel secundario, donde el ritmo de la expansión es similar al del sector estatal. En este caso la principal explicación se vincula con el aumento paralelo de la matrícula en este período.

Gráfico 18. Total de secciones independientes, por sector de gestión. Nivel primario y secundario. Años 2003-2007. Provincia de Buenos Aires



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de matrícula y cargos, años 2000 -2009.

4.2 La oferta de docentes

En forma paralela y complementaria a la oferta de secciones, resulta relevante analizar la variación de la oferta de docentes en la estructura del sistema educativo provincial. Esta ampliación de la cantidad de docentes involucrados en el proceso de enseñanza, en los distintos niveles y modalidades, tiene varias dimensiones de abordaje.

En primer lugar, existe un necesario incremento de la cantidad de cargos docentes vinculado con la ampliación de la cobertura, especialmente en los primeros años del nivel inicial y en el tramo final del secundario. Esta ampliación refiere al sostenimiento del umbral mínimo de oferta en un contexto de matrícula creciente.

Por otro lado, la disminución del promedio de alumnos por sección, analizada en el apartado anterior, implica el incremento de cargos docentes frente a alumnos, que atiendan a los nuevos grupos de alumnos que se conformaron en el período. Por último, también es necesario considerar la ampliación de la oferta de docentes en otros espacios curriculares complementarios y de apoyo, que se orientan a brindar propuestas educativas desde una mirada más integral.

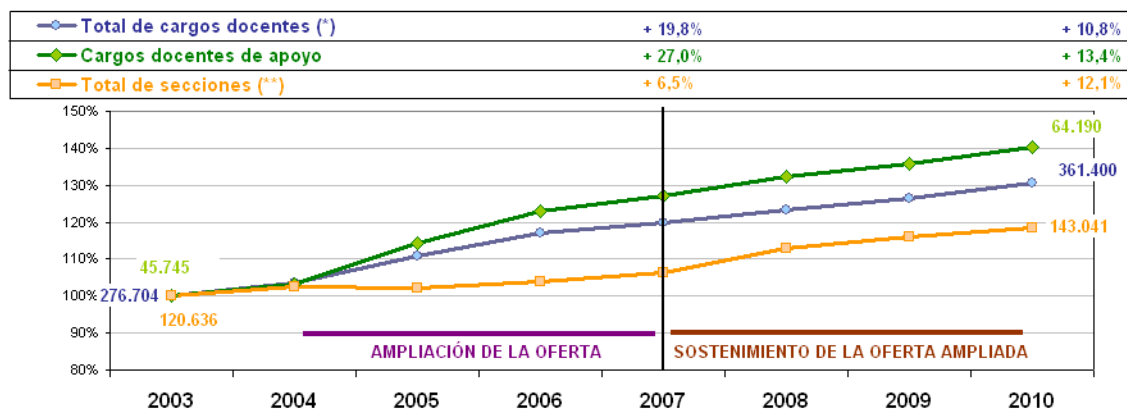
Desde esta perspectiva, se incluyen a continuación los datos de la evolución de cargos docentes en la Provincia de Buenos Aires. La información disponible permite caracterizar el esfuerzo realizado por la gestión educativa en alcanzar una ampliación de la oferta docente. En función de los indicadores propuestos, se distinguen dos períodos de distinto comportamiento, que se pueden denominar *incremento de la oferta*, y *sostenimiento de la demanda creciente*.

Ampliación de la oferta: ocurrió entre los años 2004 y 2007, y se caracterizó por un aumento de cargos docentes (19,8%) mayor al de la cantidad de secciones (6,5%). Este diferencial implicó la estructuración de una oferta docente más amplia que la requerida por el incremento de las secciones. Dentro del conjunto de cargos docentes, en este período los cargos de apoyo crecieron a un ritmo más acelerado. Tal como se observa en el gráfico, se incorporaron en el período un 27% de cargos nuevos en relación al 2003.

Sostenimiento de la oferta ampliada: entre los años 2007 y 2010 se manifestó un crecimiento intenso de la cantidad de secciones, que en términos relativos alcanzó un 12%. En este período, la oferta total de cargos docentes creció al mismo ritmo, así como la de cargos de apoyo, lo que indica que esta incorporación de nuevos cargos estuvo fuertemente orientada a mantener la misma oferta ampliada en el período anterior para el conjunto de las nuevas secciones creadas. Entre estos años, se incorporaron casi 30.000 cargos docentes nuevos.

Resulta extremadamente dificultoso realizar un análisis comparativo de la evolución de cargos docentes en relación al resto del país. La serie temporal se ve modificada por los cambios en la estructura de niveles, y no se han normalizado las series para evitar estos saltos. Por lo tanto, se presenta la información sólo para la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 19. Tasa de crecimiento del total de cargos docentes, de los cargos docentes de apoyo y del total de secciones (*), 2003 a 2010. Provincia de Buenos Aires. Año 2003 = base 100



(*) Incluye cargos directivos, de apoyo, frente a alumnos, horas cátedra (en una equivalencia de 20 hs cátedra = 1 cargo), y módulos (en una equivalencia de 1 módulo = 1,5 hs. cátedra)

(**) Se considera la cantidad de secciones de nivel inicial, primario y secundario.

Nota: Incluye cargos docentes

Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento en base a información suministrada por la Dirección de Tecnología de la Información/DGCyE, y DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2003 -2010.

En un contexto de ampliación de cargos docentes, es importante indagar quiénes absorbieron esta creciente demanda de cargos, que pudieron cubrirse tanto con el ingreso de nuevos docentes (incrementando el total de docentes), así como con los docentes existentes (incrementando la cantidad de cargos por docente). Desde esta óptica, contar con docentes con una alta asignación de cargos y que trabajan en distintas escuelas, constituye una situación de riesgo, considerando que la intensificación de tiempo opera en desmedro de la calidad de las condiciones de trabajo del docente y que, por tanto, compromete la calidad de la enseñanza.

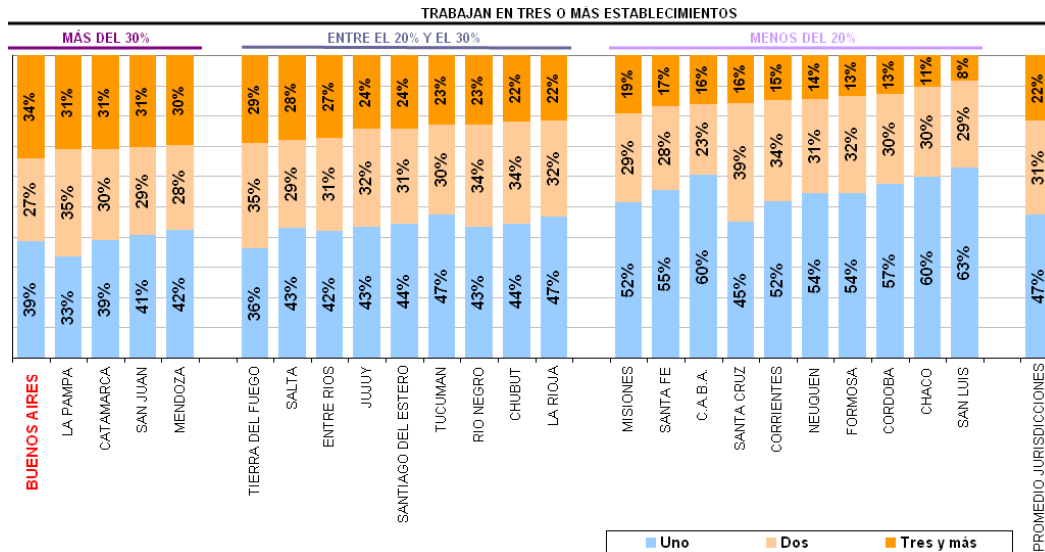
Para medir este comportamiento desde un análisis estadístico, es indispensable alcanzar una estimación actualizada del total de docentes en actividad, un indicador no disponible en los sistemas de información educativa. La última información disponible al respecto es del Censo Nacional de Docentes del año 2004. Esta información puede ser útil como línea de base para el período analizado, pero es indispensable contar con información actualizada al respecto.

Los datos del Censo Nacional de Docentes del año 2004 sitúan a la Provincia de Buenos Aires en un lugar de alerta: para el nivel EGB 3/Polimodal (actualmente, el nivel secundario), la provincia mostraba el porcentaje más alto de docentes con mayor dispersión de cargos. En promedio, el 34% de los profesores de estos niveles educativos trabajaba en tres o más escuelas, en un contexto donde el valor promedio de las jurisdicciones alcanza el 22%.

Considerando que en el año 2004 el indicador asumía valores críticos, es indispensable establecer un análisis más preciso sobre la forma en que fue distribuida entre los docentes la

ampliación de cargos, y desarrollar un seguimiento que permita alertar sobre la evolución del fenómeno.

Gráfico 20. Porcentaje de docentes según cantidad de establecimientos en los que trabaja, por jurisdicción. Niveles EGB 3 y Polimodal. Educación Común. Año 2004



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Censo Nacional de Docentes, año 2004.

4.3 La oferta en términos de salarios docentes

El salario constituye otro de los indicadores centrales para el análisis de las condiciones laborales de los docentes y de la oferta educativa. La percepción de salarios adecuados a la condición laboral docente está estrechamente vinculada con el establecimiento de las condiciones necesarias para un adecuado ejercicio de la docencia, y ha sido (y continúa siendo) uno de los temas centrales en los conflictos laborales entre los estados provinciales y los sindicatos docentes.

En las últimas décadas, el salario docente ha sufrido fuertes oleadas de depreciación en su valor real, especialmente en los momentos de inflación y devaluación de la moneda. Pueden identificarse dos grandes procesos históricos. Por un lado, la década de los '80, que fue marcada por un intenso proceso de masificación del sistema educativo que se financió a costa de la pérdida del valor real del salario docente. Por otro lado, la década de los '90, en la que se transfirió a las provincias la responsabilidad de financiar los salarios docentes, lo que devino en un complejo mapa de desigualdad en el ingreso. En este documento, se analizará la evolución del salario docente en los últimos 15 años.

El **gráfico 21** evidencia los cambios ocurridos en el salario docente a lo largo del tiempo, y su relación con los fenómenos económicos y sociales del período. A los fines analíticos, pueden identificarse tres grandes momentos.

Estabilidad monetaria y salarial: En el período de 1995 a 1999 se observa una relativa estabilidad del salario, tanto a nivel provincial como nacional. Este tramo corresponde al último período de gobierno de Carlos Menem, en el que la economía comenzaba a evidenciar el agotamiento del modelo, y la pobreza y la desocupación a hacerse presentes en forma intensa. Entonces, los niveles salariales se situaban por debajo del promedio, aunque la provincia muestra un crecimiento mayor,

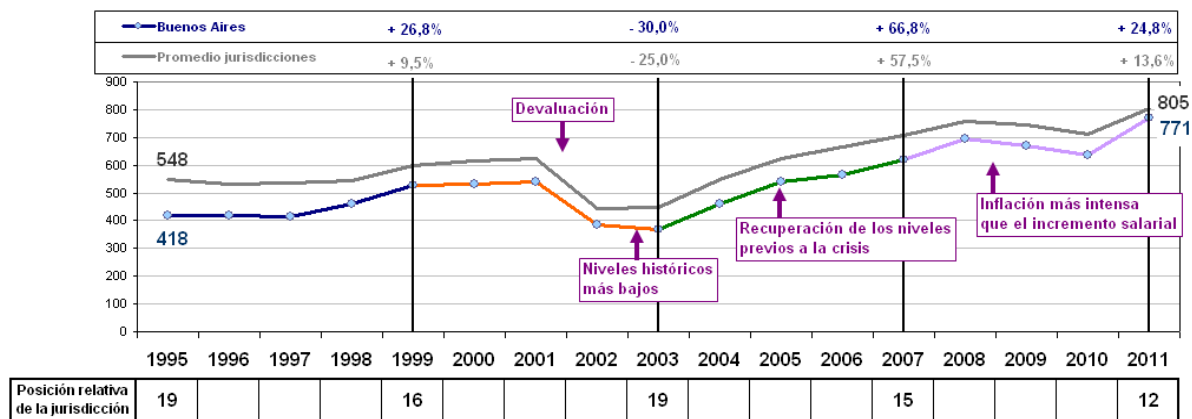
especialmente a partir del año 1998 y en coincidencia con el resto del país a partir del Fondo de Incentivo Docente en 1999.

Estabilidad salarial y devaluación: El período 1999–2003 marcó un momento de congelamiento de los salarios docentes en la provincia (el crecimiento en el período es del 0%), en el momento en que estalló la crisis económica y se procedió a la devaluación del peso. A pesar de que esta medida depreció el poder de compra nominal de los salarios, los efectos devastadores de la crisis limitaron las posibilidades de incremento de los salarios.

Crecimiento salarial por encima de la inflación: A partir del año 2003 se manifestó un crecimiento a ritmo elevado y sostenido de los niveles de salario, tanto a nivel provincial como nacional, en un contexto inflacionario. Entre estos años, el salario provincial nominal se sextuplicó y en términos reales creció un 66,8% entre 2003 y 2007. Cabe señalar que en este período la provincia redujo la brecha que la separaba del promedio nacional, subiendo posiciones en la escala de salarios: mientras que en el 2003 el salario de la provincia ocupaba el lugar número 19, en el 2011 alcanzó el duodécimo lugar, mejorando las condiciones relativas del sueldo docente.

Crecimiento salarial paralelo a la inflación: Este incremento del poder de compra de los salarios continuó hasta el 2008, año en el que se revirtió la tendencia: a pesar de los continuos incrementos, la inflación creció más velozmente, y el valor real devino cada vez menor. Finalmente, los aumentos salariales efectivizados entre diciembre de 2010 y marzo de 2011 volvieron a imprimir una fuerza creciente al valor real del salario (al menos hasta esa fecha específica, la evolución posterior debería medirse anualizando tanto el aumento salarial como la inflación).

Gráfico 21. Salario docente bruto (*) en pesos reales (). Año 1995 a 2011 (***). Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones**



(*) Se considera como testigo el salario docente bruto de un maestro de jornada simple, con 10 años de antigüedad

(**) Se consideran como referencia el nivel de precios del año 2001. Para el ajuste de precios, se consideró el nivel del IPC- INDEC. Entre los años 2006 y 2010 se considera el promedio del IPC-INDEC con medidas complementarias.

(***) Se utiliza para cada año el salario docente en el mes de diciembre, y el mes de marzo para el año 2011

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias.

5. El sector privado de la educación

5.1 El pasaje al sector privado

Para estudiar la evolución del comportamiento de la oferta escolar, es indispensable incluir un apartado referido a la educación de gestión privada. Durante las últimas dos décadas, la oferta privada se ha ampliado en todo el país, en todos los niveles de educación común, y ha complejizado y diversificado su oferta y modalidades de funcionamiento. En la Provincia de Buenos Aires, el comportamiento del sector privado ha variado sensiblemente, articulando períodos de expansión y de estabilidad en los distintos contextos de análisis. Estos momentos deben ser analizados conjuntamente con las variaciones en la oferta estatal, para comprender mejor cómo se articula la ampliación de cobertura con el pasaje al sector privado.

Tal como se marca en el **gráfico 22**, la Provincia de Buenos Aires fue a lo largo del período la segunda jurisdicción con mayor porcentaje de matrícula en el sector privado, muy por encima del resto de las jurisdicciones. Al analizar el comportamiento del indicador a lo largo del tiempo, se pueden identificar 4 grandes procesos distintos, que se detallan a continuación:

1994-1999. Expansión de la oferta estatal: A lo largo de este período, la oferta en educación privada permaneció relativamente estable, mientras que en el sector estatal se produjo un intenso crecimiento de matrícula, especialmente en el nivel inicial y en el último tramo del nivel secundario. Como consecuencia de este proceso, el porcentaje de participación relativa de la educación privada disminuye sensiblemente.

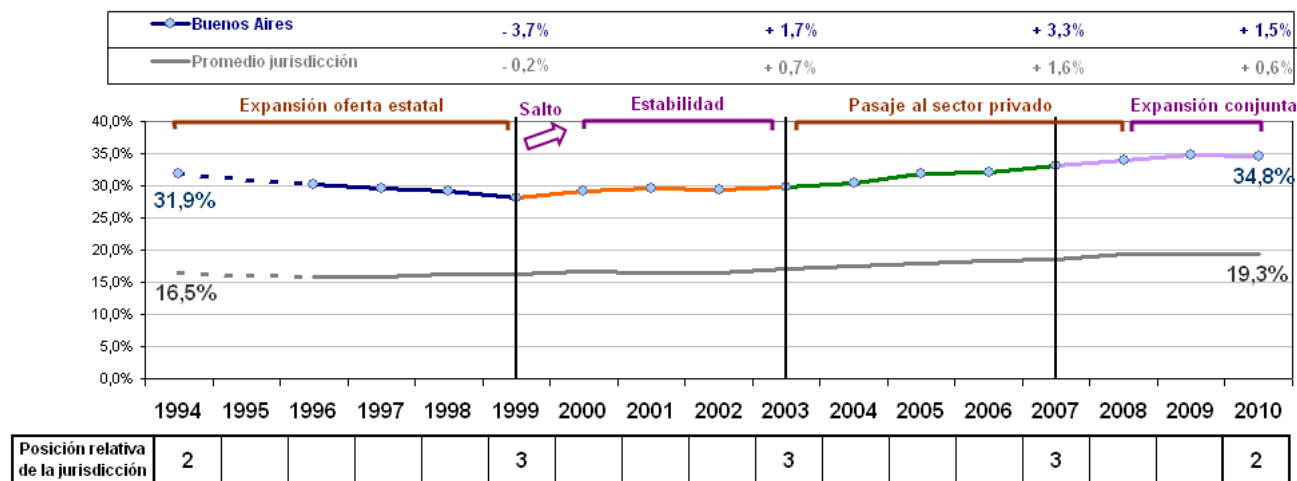
1999-2000. El salto de la educación privada: Entre estos dos años, la matrícula del sector privado se expandió intensamente (el crecimiento entre ambos años es de un 10%), en especial en el secundario. No ocurrió únicamente un pasaje al sector privado, ya que la matrícula en el sector estatal también creció, pero con mucha menor intensidad.

2000-2003. La estabilidad en la crisis: Durante los años previos y posteriores a la crisis del 2001, la distribución de la matrícula entre escuelas estatales y privadas manifestó una significativa estabilidad, manteniendo estable la participación relativa del sector privado. En estos años, por lo tanto, no se identifica un flujo de alumnos de un sector a otro.

2003-2008. El pasaje al sector privado: A partir del año 2003, se evidencia un crecimiento sostenido y escalonado del sector privado. Entre estos años, la matrícula total privada creció un 17%, incorporando a más de 170.000 alumnos. Este crecimiento fue más intenso en el nivel inicial y primario. Paralelamente, el sector estatal permaneció estable, e incluso decreció (en el período, la matrícula disminuyó en torno a los 85.000 alumnos), indicando un pasaje de alumnos de las escuelas públicas al sector privado.

2008-2010. Expansión conjunta: En los últimos dos años de la serie, se identifica una tendencia a la estabilidad en la participación del sector privado. Sin embargo, esta estabilidad porcentual no implica necesariamente una cantidad estacionaria de alumnos: en el período, creció la matrícula tanto del sector estatal como del privado (cerca de 65.000 alumnos en cada caso). Mientras que en el sector privado crecieron los tres niveles en proporciones similares (pasaje de alumnos de escuelas estatales), en el sector público se incrementó la matrícula en el nivel inicial y la secundaria (aumento de cobertura).

Gráfico 22. Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado. Educación común (*). Años 1994-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



(*) Incluye nivel inicial (excluyendo jardín maternal, que se releva a partir del 2008), primario y secundario

Nota: no se dispone de información para el año 1995.

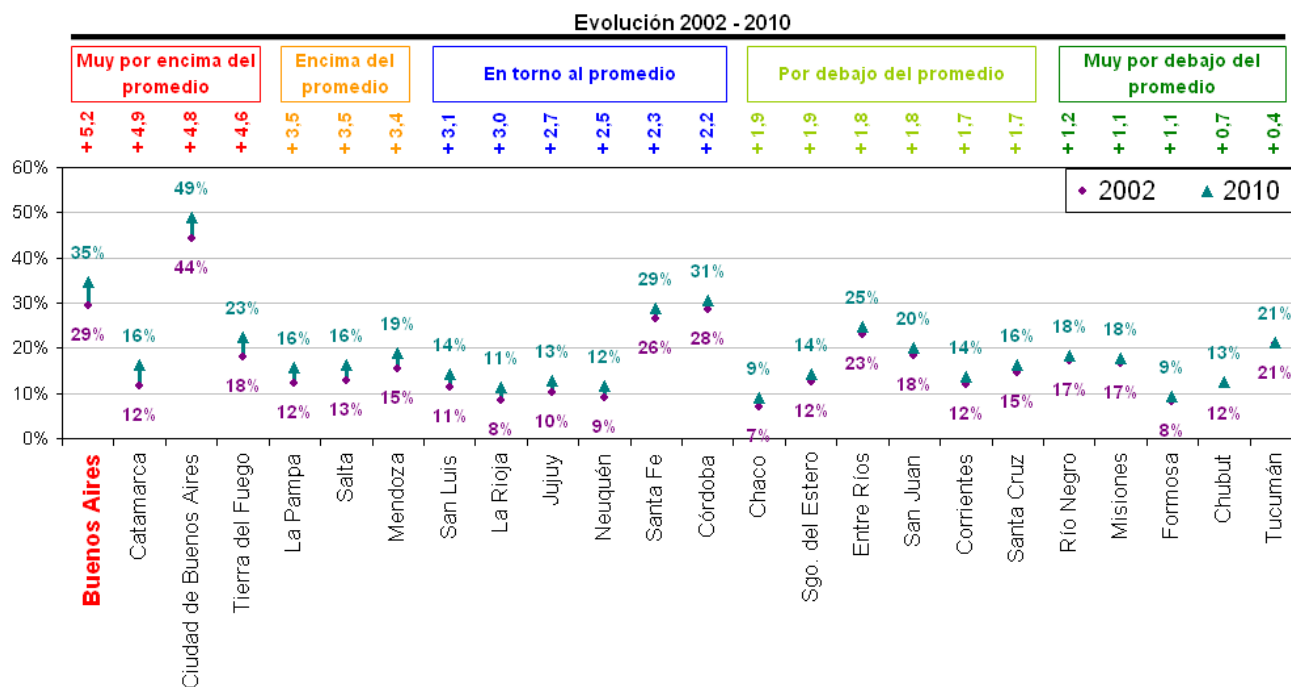
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1994 -2010.

La expansión del sector privado en la educación común a partir de la crisis ha sido un fenómeno generalizado en todas las jurisdicciones: entre los años 2002 y 2010 el porcentaje de alumnos en el sector privado para el promedio de jurisdicciones se incrementó de 16,7% a 19,2% para los niveles inicial, primario y secundario.

Esta mayor demanda de educación privada fue configurando una oferta escolar cada vez más segregada y fragmentada, ampliando las desigualdades sociales en circuitos educativos diferenciados. En este contexto general, se volvió más compleja la diversidad entre provincias.

En el año 2002, la Provincia de Buenos Aires, con un 29% de matrícula de educación común inscripta en el sector privado, era la segunda jurisdicción con mayor presencia de la oferta privada. A su vez, entre los años 2002 y 2010, fue la jurisdicción que manifestaba mayor incremento porcentual de la participación del sector privado. Al final del período, aproximadamente uno de cada tres alumnos asistía a escuelas de educación privada.

Gráfico 23. Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado. Educación común (*). Años 2002 y 2010, por jurisdicción



(*) Incluye nivel inicial (excluyendo jardín materno, que se releva a partir del 2008), primario y secundario

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2002 y 2010.

El incremento de la segregación educativa en la provincia es reflejo del aumento de las desigualdades sociales, especialmente en el área del Conurbano: es allí donde se manifestó con mayor intensidad el incremento de la matrícula privada (crece 6,2 puntos porcentuales, contra 3,7 p.p. en el resto de la provincia). Dentro de la oferta de educación común, el nivel primario fue el que mostró mayor crecimiento. Entre el 2002 y el 2010 más de 100.000 alumnos del nivel pasaron al sector privado.

5.2 La inversión estatal en educación privada

En el contexto de crecimiento de la matrícula en el sector privado, es clave analizar el comportamiento del financiamiento estatal en relación con ambos sectores de la educación. La existencia histórica de los aportes o subsidios estatales a la educación de gestión privada (iniciada en 1947) muestra tendencias propias de cada gestión de gobierno en cuanto a las prioridades de financiamiento.

El **gráfico 24** muestra la evolución de la tendencia del gasto educativo invertido en educación privada a través de la subvenciones a los cargos docentes. En primer lugar, cabe mencionar que el indicador permite constatar variaciones abruptas entre 1994 y 1996, y luego evoluciona en forma más armónica. Este primer salto está representando un incremento intenso de las transferencias al sector privado entre 1994 y 1995 (del orden del 56%), que luego fue compensado con un aumento general de la inversión entre 1995 y 1997.

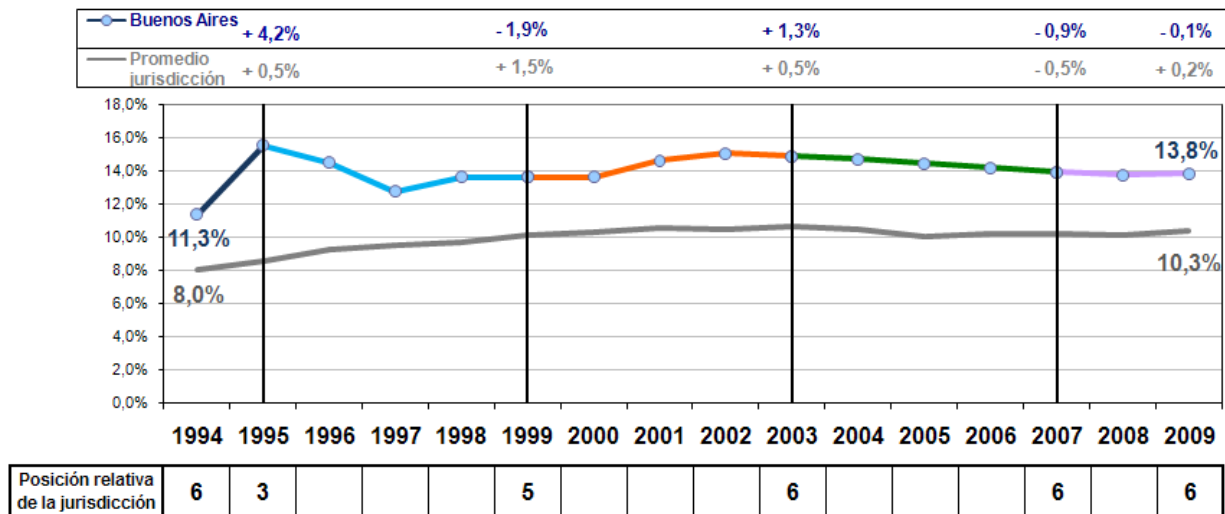
Entre 1997 y 2002 se observó una leve tendencia creciente de la participación relativa de las transferencias a educación privada. En estos años, creció del 12,7% al 15,0%. Este periodo corresponde al punto de inflexión anterior a la crisis y a la etapa de estabilidad observada

posteriormente: en un contexto de crisis y estancamiento de la matrícula en el sector privado, este incremento se explica más por un estancamiento de la inversión general de la educación, que por un incremento de las transferencias.

A partir del año 2003, las transferencias a la educación de gestión privada comenzaron a perder terreno. En un periodo en el que se observó un pasaje permanente de alumnos a las escuelas privadas, el estado provincial no acompañó ese pasaje con recursos, priorizando la inversión en las escuelas estatales. En la gestión analizada se observó una continuidad estrecha con el período iniciado en 2003, con un constante decrecimiento del porcentaje del gasto educativo destinado al sector privado, por encima del promedio nacional.

Nótese que si bien la Provincia de Buenos Aires ocupaba el segundo o tercer lugar en el mayor porcentaje de alumnos en el sector privado, en términos de inversión ocupaba el sexto, es decir, destinaba menos recursos por alumno en el sector privado que otras jurisdicciones.

Gráfico 24. Porcentaje del gasto educativo destinado a educación privada. Años 1994-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1994 a 2009.

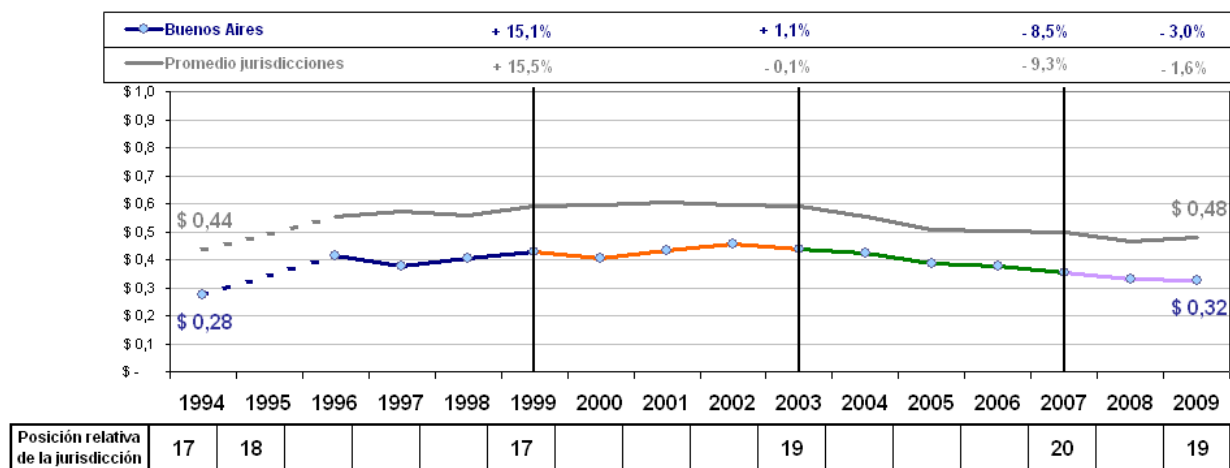
Al respecto, resulta relevante analizar el gasto por alumno del sector privado, en relación con el gasto por alumno que asiste a escuela pública. Si bien este indicador tiene un alto nivel de abstracción, al colocar las dos proporciones en relación se puede tener una lectura relativamente sencilla: indica cuánto gasta el estado provincial en un alumno del sector privado por cada peso invertido en un alumno del sector estatal. Para facilitar esta lectura, se expresa el indicador en pesos.

La Provincia de Buenos Aires es, en términos relativos, una de las provincias que invierte menor proporción de recursos en la educación privada, considerando el tamaño relativo del sector: Por cada peso invertido en el sostenimiento de la educación pública para un alumno del sector estatal, destinaba 32 centavos a un alumno del sector privado. En cambio, en el promedio de las

jurisdicciones, por cada peso invertido en un alumno en una escuela estatal, se invertían 48 centavos por cada alumno del sector privado.

Este indicador posiciona a la provincia, para el año 2009, en el lugar número 19. Es decir, 18 de las 24 jurisdicciones tienen una relación de inversión más favorable al sector privado. Por otra parte, resulta destacable señalar que el **gráfico 25** muestra el mismo punto de inflexión identificado en el gráfico anterior: el año 2002 opera como “bisagra” entre una tendencia creciente previa, y una tendencia decreciente posterior, indicando un giro en la política de gestión financiera del sistema educativo.

Gráfico 25. Gasto educativo por alumno del sector privado, sobre gasto por alumno del sector estatal (*). Años 1994-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



(*) Para el gasto educativo por alumno del sector privado se considera la relación entre las transferencias al sector privado y la matrícula inscripta. Para el gasto educativo por alumno del sector estatal se considera el gasto total descontando las transferencias al sector privado y la matrícula inscripta.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias, y en base a DINIECE-MECyT, Relevamiento Anual de matrícula y cargos. Años 1994 a 2009.

6. La educación de adultos

La educación permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad que se orienta a garantizar la alfabetización y la obligatoriedad escolar a quienes no han alcanzado a completarla en la edad establecida en la Ley de Educación Nacional.

La matrícula en educación de Jóvenes y Adultos muestra, en el promedio de jurisdicciones, una tendencia creciente sostenida en todo el período, a excepción del año 2010. En ese tiempo, se incorporaron más de 230.000 alumnos a la oferta de adultos, lo que representa un incremento de más del 70% en relación a 1999.

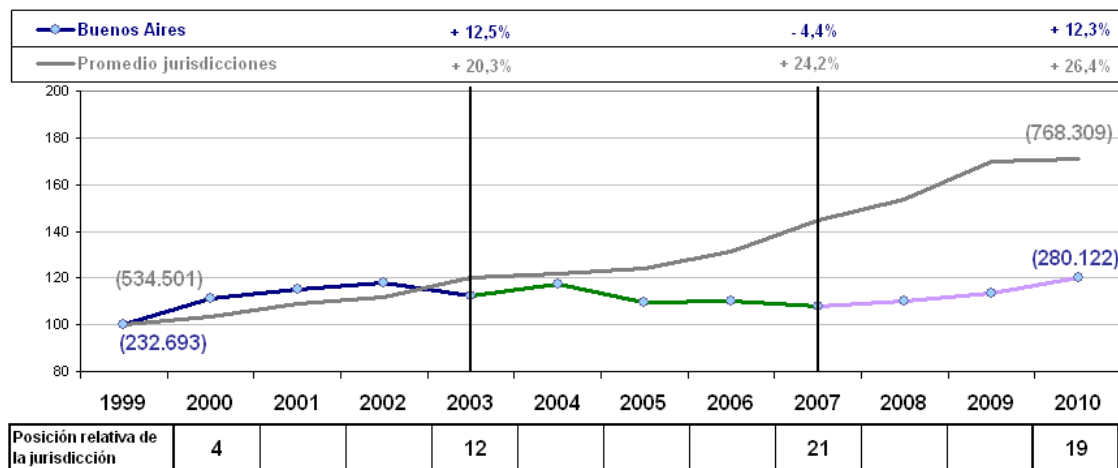
En este contexto de expansión, la Provincia de Buenos Aires alternó momentos de crecimiento y decrecimiento:

1999- 2002: en el período, la matrícula creció un 18%, algunos puntos por encima del promedio de las jurisdicciones.

2002- 2007: mientras que en el país se expandía la oferta de adultos, en la provincia disminuía la matrícula inscripta en la modalidad. Como consecuencia de este proceso, se ampliaba la brecha entre la provincia y el resto de las jurisdicciones, y Buenos Aires se posicionaba al final del período en la posición número 21, entre las jurisdicciones con menor tasa de crecimiento.

2007-2010: la educación de adultos tomó un ritmo creciente entre estos años, revirtiendo la tendencia previa, alcanzando un aumento de matrícula del 12%. El contexto creciente del resto de las jurisdicciones provocó que, a pesar de esta tendencia creciente, la provincia se mantuviera en el grupo de las provincias que mostraban un menor crecimiento.

Gráfico 26. Tasa de crecimiento de la matrícula en educación de adultos. Años 1999-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1999 -2010.

Para una mejor interpretación de estos indicadores, es importante considerar que en el inicio del período la Provincia de Buenos Aires había alcanzado a constituir una oferta de educación de adultos más amplia que la desarrollada por la mayoría de las jurisdicciones. Por lo tanto, es esperable que el ritmo de crecimiento del resto del país sea más intenso, en tanto que implica alcanzar niveles similares a los que ya había obtenido la provincia.

Para dimensionar esta diferencia, se señala que en el año 1999 la matrícula en educación de adultos de la Provincia de Buenos Aires representaba el 43,5% del total del país, mientras que la matrícula de primaria y secundaria sólo representaba al 36,8%. En el año 2010, esta relación se modificó: del total de matrícula, la participación de la Provincia de Buenos Aires fue del 36,5% en adultos, y 36,4% en primaria. De esta manera, se observa que la oferta de adultos alcanzó una relación más equilibrada, al reducirse la brecha que separaba a Buenos Aires del resto.

En esta evolución de la matrícula inscripta en adultos, es importante analizar cambios en la composición por edad, ya que es posible que el total de alumnos permaneciera estable, pero cambiara la edad de inscripción y asistencia de los alumnos. Un mayor crecimiento de la matrícula joven y adolescente permitiría dar cuenta de un cambio en la dinámica de acceso a la educación de adultos, y de relación entre la educación común y de adultos.

En el gráfico siguiente, se muestra la evolución del porcentaje de inscriptos menores de 19 años (a la izquierda), y menores de 17 años (a la derecha). La Provincia de Buenos Aires, para el

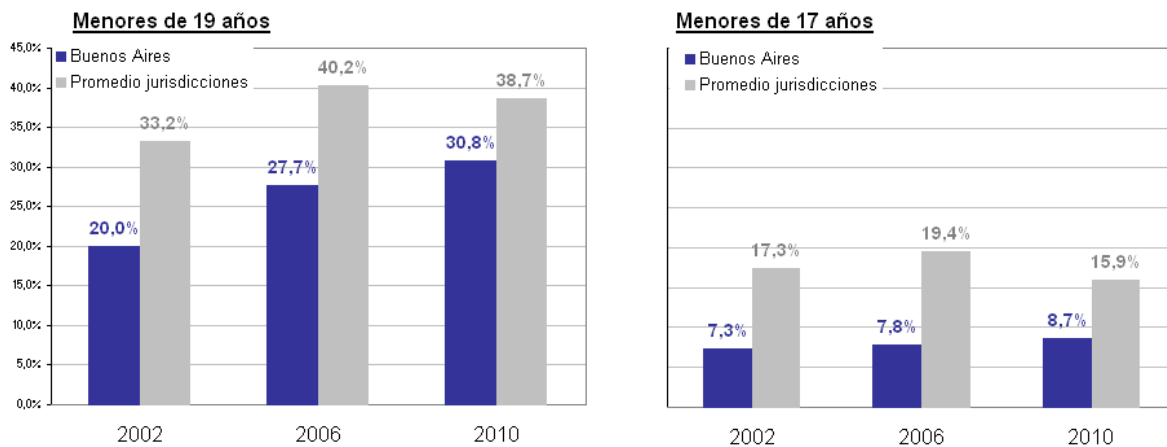
año 2010, alcanzó un porcentaje de matrícula joven en educación de adultos significativamente menor que en el resto del país, tanto para la matrícula de menos de 19 años (30,8% en la provincia contra 38,7% en el promedio de jurisdicciones), y especialmente para los menores de 17 años (8,7% en la provincia contra 15,9% en el promedio de jurisdicciones).

Asimismo, la participación relativa de la matrícula de menos de 19 años creció en el periodo 2002 -2010, indicando un mayor ingreso a la oferta de adultos en edades tempranas. En la provincia, este crecimiento se manifestó especialmente entre 2002 y 2006, con un incremento de 7,7 puntos porcentuales, y en menor medida entre el 2006 y el 2010, con 3,1 p.p. En el promedio de jurisdicciones, se manifestó un crecimiento intenso entre 2002 y 2006, y una caída en los años posteriores.

Por otra parte, la matrícula de menores de 17 años no manifestó un crecimiento relevante en el período, ya que el porcentaje de inscriptos con estas edades en la Provincia de Buenos Aires se incrementó en sólo 1,4 p.p. entre 2002 y 2010. Paralelamente, en los valores promedio de jurisdicciones se identifica un crecimiento 2002-2006, y un decrecimiento 2006-2010.

En resumen, se destaca que entre los años 2002 y 2010 se ha incrementado la matriculación joven en educación de adultos, aunque sólo para los mayores de 17 años. Este incremento se manifiesta fuertemente en los años posteriores a la crisis, aunque a partir del 2006 tendió a estabilizarse en la Provincia de Buenos Aires, e incluso a decrecer en la mayoría de las provincias.

Gráfico 27. Porcentaje de matrícula de menos de 19 años, y de menos de 17 años, en educación de adultos. Años 2002, 2006 y 2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Posición relativa de la jurisdicción	2	3	4
--------------------------------------	---	---	---

2	3	4
---	---	---

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2002, 2006 y 2010.

7. Las trayectorias escolares y la calidad educativa

El cumplimiento del derecho a la educación en la Argentina no sólo se orienta a la universalización del acceso a los niveles educativos obligatorios. También implica el despliegue de los recursos materiales, humanos y simbólicos necesarios para garantizar un pasaje en tiempo oportuno por las distintas etapas y niveles del sistema educativo, logrando que la población en edad escolar alcance la finalización de la secundaria en la edad establecida por la normativa y con aprendizajes significativos de calidad. Es decir, no sólo se trata de reducir los niveles de deserción escolar, sino también de disminuir la frecuencia e intensidad de las situaciones de repetición de grado y abandono temporal.

Para quienes transitan por la educación común, experimentar situaciones de interrupción temporal del recorrido escolar, ocasionadas por el hecho de repetir un grado o abandonar temporariamente la escuela, constituyen situaciones que vulneran las oportunidades de una educación justa y relevante, potenciando procesos de marginación y estigmatización, e incrementando las probabilidades de desertar antes de alcanzar la titulación.

El porcentaje de alumnos con sobreedad en el nivel primario representa la proporción de estudiantes que en su trayecto por el nivel han repetido al menos una vez el grado, y/o han abandonado temporalmente la escuela y han vuelto a inscribirse con posterioridad. Este abandono temporal no necesariamente implica haber permanecido un ciclo escolar sin asistir a la escuela, sino que también refiere al abandono anual, es decir, a aquellos niños y niñas que inician el ciclo lectivo pero no lo finalizan, y se reinscriben al año siguiente en el mismo grado.

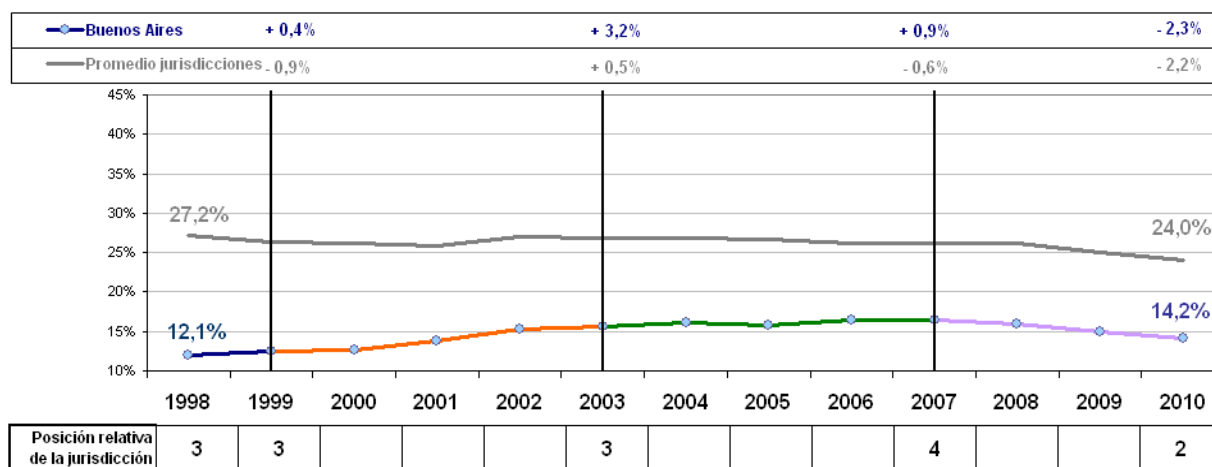
La Provincia de Buenos Aires ha manifestado niveles históricamente bajos de sobreedad en el nivel primario, situándose desde los inicios del periodo presentado entre las jurisdicciones con menor porcentaje de sobreedad: en la provincia, en el año 1998, el 12,1% de los inscriptos en primaria asistía con sobreedad, mientras que en el promedio de jurisdicciones esta proporción ascendía al 27,2%.

Al observar la evolución en el tiempo, se identifica una tendencia creciente en el indicador de sobreedad entre los años 1998 y 2007, año en el que el indicador alcanzó el 16,5%, marcando un aumento de los niveles de repitencia y abandono temporal. Este incremento se mostró más intensamente entre los años 2000 y 2002.

A partir del año 2007, se revirtió la tendencia, y los niveles de sobreedad se redujeron sistemáticamente hasta 2010. Esta reducción es un indicio de que en este periodo se alcanzó una significativa mejora en los niveles de promoción de grado en todo el nivel. Esta tendencia decreciente se manifestó también en el resto del país, pero a partir del 2008.

Como consecuencia de esta evolución, la brecha que separa a la provincia del resto de las jurisdicciones se redujo entre estos años, alcanzando los 9,8 puntos porcentuales en el 2010. Sin embargo, la provincia se posicionó en un mejor lugar, siendo la segunda jurisdicción con el porcentaje más bajo de sobreedad.

Gráfico 28. Porcentaje de alumnos con sobreedad en el nivel primario. Años 1998-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Nota: Por razones de comparabilidad, se considera como nivel primario al tramo desde 1° a 6° grado.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2008.

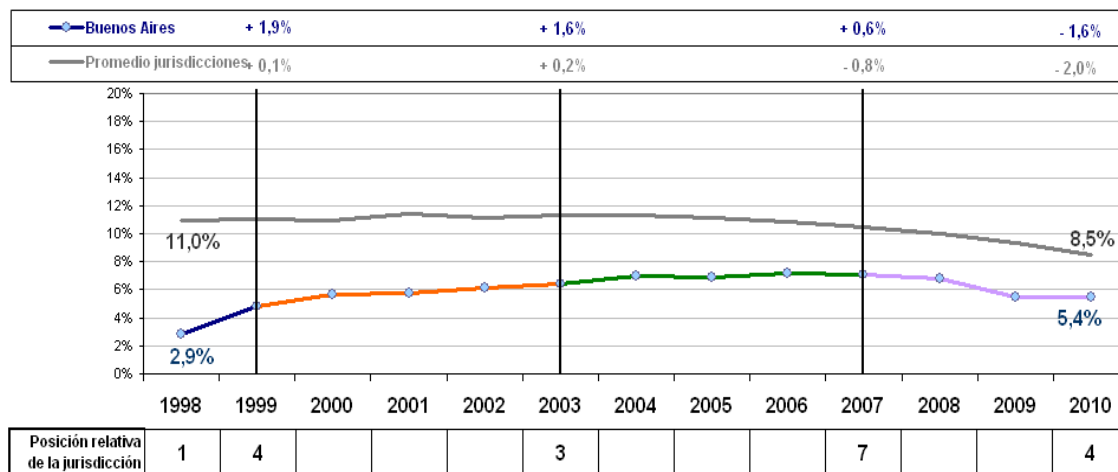
En el trayecto educativo de los estudiantes a lo largo del nivel primario, las dificultades manifiestas para alcanzar la aprobación de grado, expresadas en la repitencia y el abandono temporal, asumieron una particular intensidad en el inicio del nivel. El primer año del primario ha concentrado históricamente los mayores niveles de repetición de grado del nivel, indicando los desafíos aún no resueltos para alcanzar un tránsito en tiempo y forma en la primaria.

El **gráfico 29** expresa las dificultades que se presentan para reducir los niveles de repetición de grado en este tramo: entre los años 1998 y 2006 el indicador se ha mantenido estable en el promedio de jurisdicciones. Entre estos años, en promedio uno de cada diez alumnos repetía primer grado. A partir del 2007 comenzó a manifestarse una reducción del porcentaje de repitentes, que llegó al 8,5% en el 2010.

En este contexto nacional, la Provincia de Buenos Aires mostró una tendencia creciente: iniciando el período con el porcentaje de repitentes más bajo del país en 1998 (año en que la promoción fue automática por normativa provincial), el indicador se incrementó en forma sostenida hasta 2004. Entre este año y 2007, se detuvo la tendencia creciente para alcanzar valores estables, indicando que año a año la proporción de niños y niñas repitentes se mantenía relativamente constante. Al final de este tramo, seis jurisdicciones manifestaban valores menores en el porcentaje de repitentes de 1° grado. A partir de ese año, comenzó a observarse una leve disminución del indicador, y la provincia alcanzó la cuarta posición.

Resulta relevante destacar que a lo largo de estos años la brecha entre la provincia y el promedio de jurisdicciones se ha reducido sensiblemente (de 8 puntos porcentuales en 1998 a 3 p.p. en 2010). La provincia no ha perdido las primeras posiciones, manteniéndose entre las cuatro con menores porcentajes de repitentes.

Gráfico 29. Porcentaje de alumnos repitentes, 1° grado del nivel primario. Años 1998-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

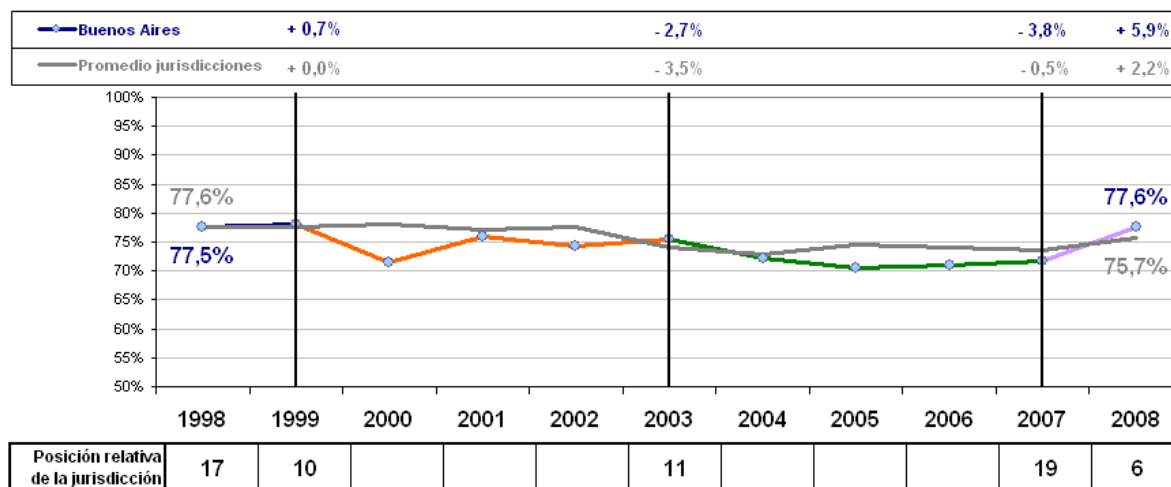
A diferencia del nivel primario, en el secundario los niveles de reprobación de grado no siempre se traducen en el incremento de la sobreedad: tal como se destacaba al inicio del capítulo, el abandono comienza a manifestarse intensamente en este tramo, especialmente a partir de los 13 años de edad.

Por lo tanto, para perfilar con mayor precisión la evolución en el tiempo de los niveles de avance de los alumnos en el nivel secundario, se utiliza el indicador de promoción anual. Éste muestra la proporción de alumnos inscriptos al inicio del ciclo lectivo que aprueban el grado al finalizar el ciclo, incluyendo las instancias de recuperación de diciembre y febrero. De esta forma, entre los alumnos no promovidos se incluyen los que desaprobaron el grado y los que abandonaron durante el ciclo escolar.

Los niveles de promoción anual en el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires alcanzan valores muy similares a los del promedio de jurisdicciones en casi todo el período analizado. Hasta 2003, el porcentaje de alumnos promovidos se mantuvo con cierta estabilidad en la provincia en torno al 75%, con un pico decreciente en 2000, año en el cual alcanzaron a aprobar el grado cerca del 70% de los alumnos del secundario. Entre 2003 y 2005 volvieron a disminuir al 70%, pero posteriormente se inició otro ciclo creciente, más leve al inicio, y más sostenida entre el 2007 y 2008, año en el que recuperó niveles similares al inicio del período.

En relación con el contexto nacional, la Provincia de Buenos Aires atravesó entre 2003 y 2007 un proceso de pérdida de posiciones en el ranking de promoción anual, pasando del 11° lugar al 19°, ya que en estos años en la provincia el indicador disminuyó 3,8 p.p., mientras que en el promedio de jurisdicciones se mantuvo estable. Cabe destacar que el incremento de la promoción observado en la provincia entre el 2007 y 2008 mejoró no sólo los valores del indicador, sino que también colocó la provincia entre las 6 jurisdicciones con niveles de promoción anual más alto en 2008.

Gráfico 30. Porcentaje de alumnos promovidos, nivel secundario. Años 1998-2008. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Nota: Por razones de comparabilidad, se considera como nivel secundario al tramo desde el 7° grado en adelante.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

Al igual que ocurre en el nivel primario, en el secundario el año inicial es el que concentra los mayores índices de repitencia. En la última década, se ha dado un proceso particular de reconfiguración de los niveles de repitencia, paralelo a las modificaciones en la estructura de niveles educativos que fue adoptando cada jurisdicción en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación, en la década de los '90, y de la Ley de Educación Nacional, a partir del 2006. A fin de caracterizar este proceso, se presenta la evolución del porcentaje de repitentes del 7° grado.

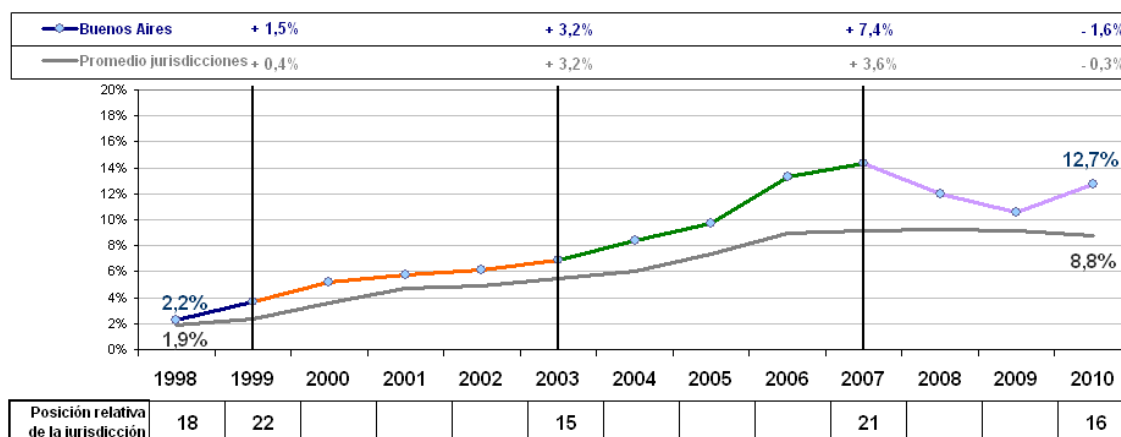
El 7° grado ha sido el más afectado por estas reformas: con la implementación de la Ley Federal de Educación, este grado pasó de ser el último de la primaria, al primero de la EGB 3. A excepción de las jurisdicciones que no implementaron la reforma, esta modificación ha implicado un cambio en la dinámica de promoción y repetición: tal como se observa en el **gráfico 31**, el porcentaje de repitentes se incrementó escalonadamente desde el año 1998 al 2007, tanto para la provincia como para el promedio de jurisdicciones, en una magnitud inédita.

Este incremento de la repitencia es síntoma del cambio de paradigma educativo en la propuesta de enseñanza del nivel: la reforma educativa implicó la instauración de una modalidad de enseñanza, evaluación y promoción heredada de la vieja escuela secundaria.

El año 2007 se manifiesta como punto de inflexión en la evolución de la repitencia: entre este año y el 2009 la provincia logró revertir el incremento escalonado, reduciendo en casi 4 puntos porcentuales el porcentaje de repitentes. El indicador promedio de jurisdicciones muestra que en el resto del país se alcanzó apenas a estabilizar la repitencia.

Cabe mencionar que en el último año disponible, la repitencia en la provincia volvió a manifestar un intenso impulso creciente, situando a la provincia en el lugar número 16 entre las 24 jurisdicciones. Tal como se mencionaba previamente, el 7° grado manifestó este incremento como consecuencia de convertirse en el primer año de la EGB 3, y posteriormente del secundario, donde generalmente se constatan mayores niveles de fracaso escolar que en la primaria.

Gráfico 31. Porcentaje de alumnos repitentes, 7° grado. Años 1998-2010. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

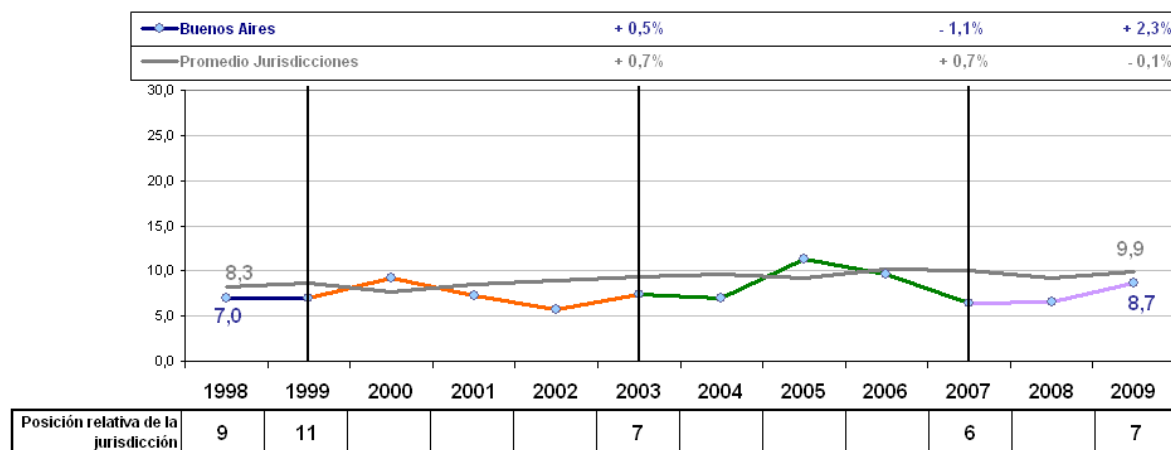
La repitencia y la promoción en el nivel secundario deben ser analizados conjuntamente con los indicadores de abandono escolar, ya que es en este tramo donde se manifiesta en forma intensa a lo largo del secundario, especialmente en los últimos años del nivel. Este abandono representa el principal desafío para alcanzar el cumplimiento del derecho a la educación, especialmente a partir del establecimiento de la obligatoriedad del nivel. Entendiendo el abandono como la expresión de un proceso que se configura a lo largo del itinerario escolar de los alumnos, este desafío implica no sólo la necesidad de garantizar mayores condiciones de permanencia de los alumnos en la escuela, sino también mejorar las condiciones en las que se configuran las trayectorias educativas, mejorando la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, cabe hacer una mención especial acerca de la metodología de medición del abandono. Los indicadores educativos de eficiencia interna se construyen bajo el supuesto de un sistema cerrado: en la provincia, la población está en la escuela o fuera de la escuela. Lo que no está contemplado en este supuesto, que es un fenómeno presente en Buenos Aires, es el pasaje de alumnos de la oferta provincial a la Ciudad de Buenos Aires en algún momento de su trayectoria escolar. Este pasaje es registrado por las estadísticas oficiales como un abandono. Por lo tanto, existe un porcentaje menor de abandono, que se concentra principalmente en el inicio del secundario –que expresa este pasaje de alumnos de una jurisdicción a otra–, así como el comportamiento inverso es la incorporación. A pesar de esta limitación, cabe señalar algunas características principales del indicador.

Para los primeros años del nivel secundario, a fines de la década de los '90, la Provincia de Buenos Aires manifestaba una tasa de abandono levemente por debajo del promedio de las jurisdicciones. En los años siguientes ha oscilado en tendencias de crecimiento y decrecimiento, con picos máximos en los años 2000 y 2005.

Entre el año 2005 y el 2007 mostró una tendencia decreciente marcada, disminuyendo en dos años 5 puntos porcentuales, ocupando el 6° lugar como jurisdicción con menor porcentaje de abandono en este tramo. Sin embargo, en los últimos años volvió a manifestar una tendencia levemente creciente: En el año 2009, cerca de 9 de cada 100 inscriptos en los primeros años del secundario abandonaron sus estudios.

Gráfico 32. Tasa de abandono interanual, grados 7° a 9° (*). Años 1998-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



(*)Las tasas de eficiencia interna, calculadas por la DiNIECE, están disponibles para el nivel equivalente a la EGB 3, por lo que se presentan de esta forma.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

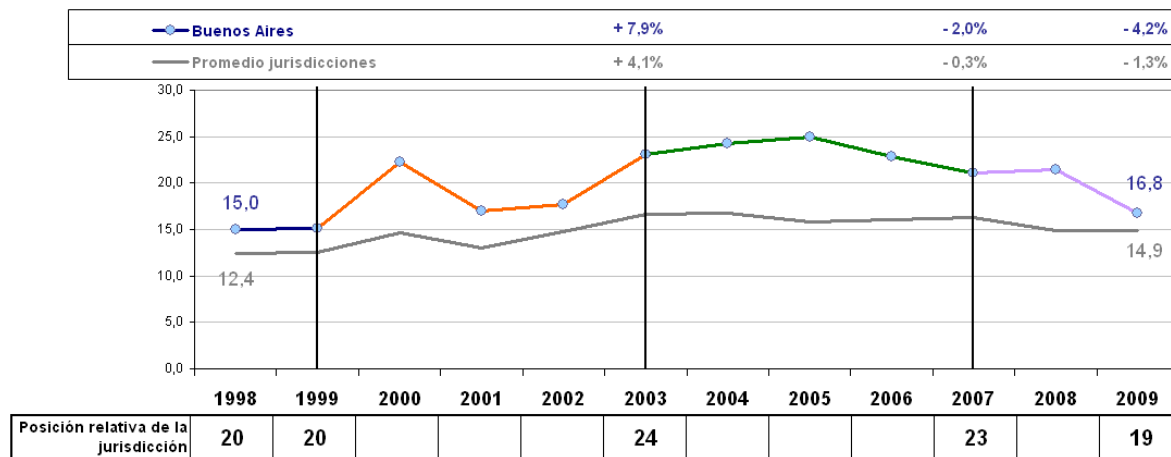
Los años finales de la educación secundaria constituyen el tramo de mayor intensidad de abandono, para todas las jurisdicciones del país. Sin embargo, en la Provincia de Buenos Aires el abandono escolar en este tramo se manifiesta con particular intensidad: para esta etapa del nivel, Buenos Aires muestra niveles históricamente altos de abandono, ocupando los lugares más rezagados en el conjunto de jurisdicciones.

A excepción del pico de abandono particularmente intenso en el año 2000, el indicador mostró una tendencia sostenidamente creciente entre los años 1998 y 2005: ya en 2003 era la jurisdicción con mayor porcentaje de abandono en este tramo del secundario.

A partir de 2006, se manifestó un descenso pronunciado y sostenido del abandono, que continuó hasta 2009. Cabe señalar el particular esfuerzo de la provincia en reducir el abandono, considerando la estabilidad del indicador en el promedio de las jurisdicciones: entre 2006 y 2009 la Provincia de Buenos Aires fue la segunda que más disminuyó su abandono en el nivel secundario superior.

Luego de un período de intensas brechas entre la provincia y el resto del país en relación al abandono, la Provincia de Buenos Aires alcanzó en el 2009 la mayor cercanía histórica al promedio de jurisdicciones, al menos en los años presentados, ocupando la posición 19° del país.

Gráfico 33. Tasa de abandono interanual, grados 10° a 12° (*). Años 1998-2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



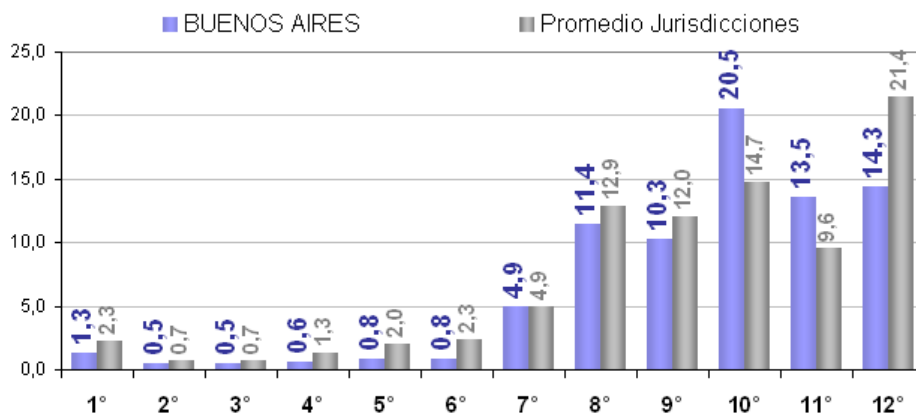
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

Para completar el análisis sobre la dinámica del abandono en la provincia, cabe señalar que en 2009, Buenos Aires manifestó en los tramos educativos iniciales (primaria y primer tramo del secundario) porcentajes de abandono menores al resto del país. Tal como se observa en el **gráfico 34**, las tasas de abandono se mantuvieron por debajo del promedio entre el 1° y el 9° grado.

Allí puede identificarse que en el último tramo del secundario se manifestó un intenso salto de los niveles de abandono, especialmente en el 10° año: aquí abandonó la escuela 1 de cada 5 inscriptos en 2009.

Al respecto, cabe hacer dos observaciones: en primer lugar, existe una relación entre la mayor capacidad de retención de matrícula en la primaria e inicio de la secundaria, y el empeoramiento de la situación general en estos años. En muchas jurisdicciones, los niveles de abandono se mostraron más intensos en etapas más tempranas de la escolarización, y hacia el final del secundario el sistema educativo ya había aplicado la “selección” de la población. De alguna manera estas fluctuaciones permiten reconocer en qué momento el secundario se convierte en un cuello de botella para la progresión y finalización del nivel. En segundo lugar, y en estrecha vinculación con la observación anterior, cabe mencionar la necesidad de profundizar acerca de las causas que originaron estos altos niveles de abandono en un punto muy específico del recorrido escolar por el nivel, para poder ampliar las oportunidades educativas de estos alumnos.

Gráfico 34. Tasa de abandono interanual, grados 1° a 12° (*). Año 2009. Provincia de Buenos Aires y promedio jurisdicciones



Posición relativa de la jurisdicción	7	11	11	9	6	6	11	10	9	23	23	4
--------------------------------------	---	----	----	---	---	---	----	----	---	----	----	---

(*Las tasas de eficiencia interna, calculadas por la DiNIECE, están disponibles para el nivel equivalente al polimodal, por lo que se presentan de esta forma.

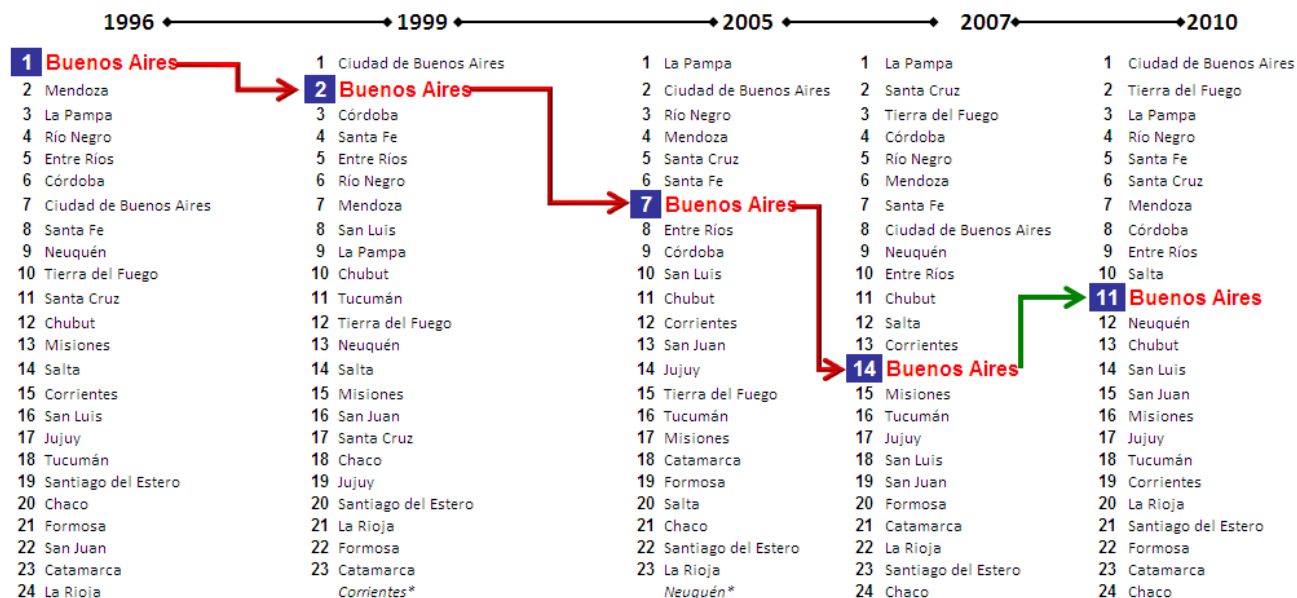
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, año 2009.

En cuanto a los resultados medibles de las evaluaciones nacionales de la calidad educativa, es posible observar la evolución de la provincia en el orden total de las provincias. Dado que la metodología de las evaluaciones nacionales ha cambiado sucesivamente en las últimas dos décadas, los resultados individuales de cada provincia no son comparables en el tiempo. Esto impide saber con certeza cuál ha sido el rumbo de los aprendizajes de los alumnos.

Sin embargo, sí es posible comparar la situación de la provincia en el contexto del país. El **gráfico 35** muestra la evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación para el último año del secundario en Lengua. Allí se constata que la provincia tuvo una fuerte caída, luego de ocupar el primer lugar del país en 1996, pasó sucesivamente a posiciones más intermedias hasta llegar al puesto 14 en 2007. Desde entonces se observó una clara recuperación de los logros de aprendizaje en el área de Lengua durante la gestión analizada, pasando del puesto 14 al 11 en el total de provincias.

En cambio, en el área de Matemáticas la Provincia de Buenos Aires ha mostrado una caída constante en el indicador de sus logros de aprendizaje en el último año de secundaria, pasando del primer puesto en 1996 al puesto 10 en 2010. Esto indica que se trata de un área de aprendizajes que requiere un seguimiento más profundo para indagar comparativamente las posibles explicaciones de este fenómeno.

Gráfico 35. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010. Área de Lengua, 5°/6° año del secundario

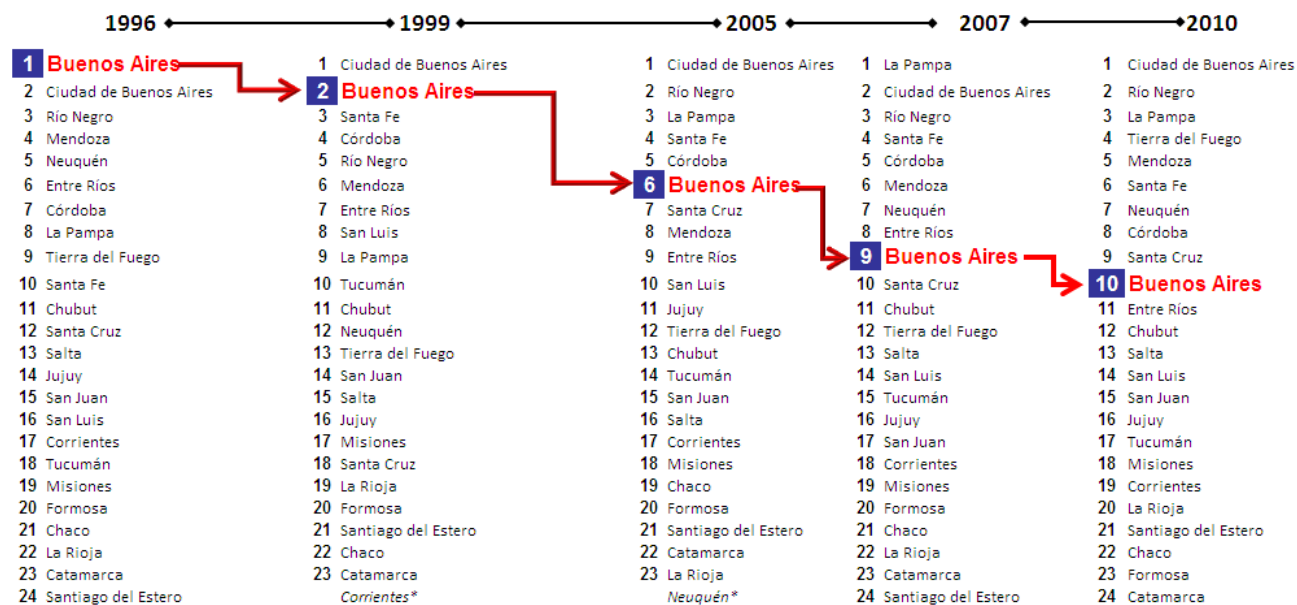


* No se dispone de información para esta provincia

Nota: En los años 1996 y 1999 las provincias están ordenadas según el porcentaje de respuestas correctas obtenidas en la evaluación, mientras que en 2005, 2007 y 2010 se ordenan según el porcentaje de resultados medios y altos obtenidos.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Operativo Nacional de Evaluación, años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010.

Gráfico 36. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010. Área de Matemática, 5°/6° año del secundario



* No se dispone de información para esta provincia

Nota: En los años 1996 y 1999 las provincias están ordenadas según el porcentaje de respuestas correctas obtenidas en la evaluación, mientras que en 2005, 2007 y 2010 se ordenan según el porcentaje de resultados medios y altos obtenidos.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Operativo Nacional de Evaluación, años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010.

Capítulo 4. Una visión de conjunto

El período analizado está lleno de lecciones y paradojas para la Provincia de Buenos Aires y para la política educativa en general. En un contexto de continuidad política y de consensos en torno de la Ley de Educación Provincial sancionada en 2007, el aumento de la inversión educativa se combinó con políticas decididas en algunos de los ejes más determinantes de la calidad de los aprendizajes. Un liderazgo ampliamente legitimado del Director General de Cultura y Educación, Mario Oporto, integró un proyecto político de amplia escala nacional y provincial y gestó la consolidación de un equipo de agentes públicos con gran trayectoria educativa y conocimiento del territorio.

Sin embargo, los resultados medibles son destacados en la oferta y parcialmente en las trayectorias de los alumnos. Lo que ocurre en las aulas y escuelas parece más marcado por la profunda herencia de la ruptura social de los años noventa y de la crisis posterior, que parecen constituirse –junto con la inmensidad del territorio y la conflictividad política que lo rodea– como listones difíciles de superar –o siquiera abordar– por la política educativa.

La gestión analizada difícilmente pueda recortarse en el tiempo específico que aborda el presente estudio (diciembre 2007-diciembre 2011, gobierno de Daniel Scioli). La continuidad de las políticas y equipos, así como el retorno de Mario Oporto al cargo de Director General que había ocupado entre 2002 y 2005, suponen un período más largo de análisis de la mayoría de los ejes directrices de la política educativa, que coincide a grandes rasgos con la gestión a nivel nacional de los Kirchner, entre 2003 y 2011.

En este período pueden distinguirse tres grandes etapas: la de reconstrucción posterior a la crisis (2003-2005), la de discusión y sanción de la nueva Ley de Educación Provincial (2005-2007) que implicó una vuelta de página de la reforma educativa de los años noventa, y la de ejecución del mandato de la ley, en un momento de consolidación del crecimiento económico (2007-2011). En conjunto, el período aparece marcado por un relato compartido de los funcionarios entrevistados, que se sintetiza en la fórmula “inclusión con calidad”, enfatizando la defensa de un modelo de Estado más comprometido con los aprendizajes de los alumnos.

Lo interesante del caso de la Provincia de Buenos Aires es la manifestación de este relato en la acción concreta de la política educativa. En la práctica se trata de un caso en el que la política educativa se volcó hacia los grandes dispositivos de intervención del Estado: el currículum, la capacitación docente, la inspección, los materiales educativos (especialmente los libros de texto), la evaluación de los alumnos y la carrera docente a través de los concursos. A diferencia de otras gestiones que apostaron por dividir la política educativa en programas –muchas veces piloto o de baja envergadura– o en cambios de la estructura de niveles –como ocurrió en la reforma de los años noventa– o en una agenda pro mercado de competencia e incentivos, la Provincia de Buenos Aires abordó decididamente la transformación de varios de los grandes dispositivos clásicos de la política educativa.

Un hilo atraviesa los cambios en los dispositivos: la recuperación de un rol más activo del Estado en materia de conducción pedagógica del sistema educativo provincial. Así, la reforma curricular lanzada en 2007 –como política central del período– implicó una versión más política y prescriptiva del currículum, indicando con más claridad las actividades que pueden ilustrar la aplicación práctica de los contenidos en las aulas. La capacitación docente giró hacia un rol más protagónico del Estado en la provisión de cursos gratuitos y en la regulación del amplio mercado privado. La inspección –luego de una amplia reforma en su organización y apoyada en concursos de nuevos cargos– pasó a pensarse centrada en la dimensión pedagógica de las prácticas.

Estos ejemplos de políticas estelares de la gestión analizada hacen sistema entre sí, atravesados por una concepción de justicia social que buscó modificar representaciones todavía instaladas con fuerza, y que obstaculizan las transformaciones pedagógicas. Entre ellas las ideas acerca de la escuela secundaria como un privilegio para “los elegidos” fueron abordadas de manera integral por la Dirección General. El nivel secundario fue el eje de una batería de acciones para favorecer la inclusión y la integración de los alumnos que tradicionalmente no accedían o fracasaban en el intento de completar el tramo ahora obligatorio con aprendizajes de calidad.

Estas políticas, que combinaron criterios pedagógicos y sociales, fueron lideradas por agentes públicos de reconocida trayectoria en el sistema, generalmente con perfiles tanto prácticos como teóricos. Su conocimiento sectorial y territorial, junto con su compromiso y voluntad, fueron también factores determinantes de una agenda desafiante y activa de políticas educativas. Quizás uno de los mayores méritos del Director General, Mario Oporto, pueda hallarse no tanto en su definición unipersonal de la agenda de políticas, sino en la selección de líderes sectoriales ampliamente legitimados y preparados.

El contexto en el cual se desplegaron estas y las muchas otras acciones que describe este informe fue de crecimiento económico y de notable incremento de la inversión educativa. Ya la Provincia de Buenos Aires era la jurisdicción, al menos desde fines de los noventa, que mayor porcentaje de su presupuesto total destinaba a educación. Durante los años 2007 a 2011 –período coincidente con la Ley de Financiamiento Educativo- la provincia incrementó más que el resto del país la inversión por alumno, la inversión educativa total y el salario docente (este último indicador tiene una medida que llega hasta 2011, y muestra la evolución del período completo).

Este gran esfuerzo presupuestario no sólo permitió mejorar las condiciones laborales docentes (su salario se incrementó casi un 25% en términos reales) sino que posibilitó la ampliación de la oferta de escuelas –especialmente de nivel inicial y secundario- y de horas de materias especiales y materiales didácticos, con el apoyo del gobierno nacional. Un dato sustantivo es la disminución de la cantidad de alumnos por sección en las escuelas estatales, gracias a la creación de nuevos cargos y también por el pasaje de alumnos al sector privado.

El impulso de estas acciones y las políticas que modificaron y fortalecieron la base pedagógica de los dispositivos de intervención centrales del Estado tuvieron cierto correlato en los resultados medibles por estadísticas. Las trayectorias educativas de los alumnos mostraron síntomas de mejora, especialmente en la reducción de la repitencia en primer y séptimo año (aunque en este último caso con un nuevo incremento reciente) y en la disminución del abandono escolar en la secundaria superior. Esto puede haber sido fruto de la combinación de acciones que abordaron tanto las condiciones materiales de enseñanza, las representaciones de los docentes sobre sus alumnos y los regímenes de evaluación y promoción de los estudiantes.

Los alumnos hoy en la Provincia de Buenos Aires tienen trayectorias educativas más prolongadas, comienzan más temprano en el nivel inicial, repiten levemente menos y abandonan menos en el nivel secundario, al tiempo que se agrupan en aulas menos pobladas, en las que cuentan con más materiales y horas especiales, a la vez que tienen docentes mejores pagos, todo lo cual redundará en facilitar la personalización de la enseñanza.

Sin embargo, distintos datos muestran que la política educativa no permeó lo suficientemente en los contextos sociales diversos de la provincia, especialmente en los sectores críticos del inmenso Conurbano. Un indicador alarmante es el muy alto pasaje al sector privado que marcó la etapa 2003-2009, aunque parece haberse frenado al menos en 2010. Este fenómeno se explica en gran medida por el crecimiento del poder adquisitivo de la población que pasó a estar en condiciones de

pagar escuelas de gestión privada, pero la magnitud del pasaje requiere de otras explicaciones, dado que la Provincia de Buenos Aires tuvo el mayor crecimiento de la matrícula de educación de gestión privada de todo el país. Las condiciones de fragmentación y segmentación social del Conurbano Bonaerense son seguramente parte de las causas de este proceso, que también tuvo un correlato en problemáticas no resueltas en la educación pública, como el ausentismo docente y la cantidad de paros que hicieron sumamente irregulares los ciclos lectivos.

Los indicadores de calidad educativa también abren señales de alarma y expresan paradojas de la política educativa. La provincia tuvo un marcado descenso en la comparación con el resto de las jurisdicciones del país en las evaluaciones nacionales de la calidad educativa, pasando del primer puesto en 1996 al puesto 14 en 2007 en Lengua de quinto año del secundario y del primer puesto al noveno en Matemática. En el período analizado, los resultados mejoraron en ambas áreas a tono con las mejoras del país, pero en la comparación con otras jurisdicciones se notaron más avances en Lengua –donde se pasó del puesto 14 al puesto 11 entre 2007 y 2010– que en Matemática –donde se descendió un puesto.

Tomando en cuenta el ciclo prolongado 2003-2011 quedan abiertas algunas inquietudes de política educativa para la Provincia de Buenos Aires. ¿Por qué hubo tan alto pasaje al sector privado y caída de los resultados de calidad educativa en el orden relativo de provincias, mientras aumentó la inversión y hubo notables políticas en los ejes claves de gobierno de la educación? ¿Hasta dónde pueden llegar los efectos de las políticas en un contexto tan amplio y fragmentado como la Provincia de Buenos Aires? ¿En qué franja de tiempo y con qué indicadores podemos constatar los efectos de las políticas?

Al menos cuatro grandes dimensiones pueden dar cuenta de las posibles explicaciones de estas paradojas e interrogantes. En primer lugar, la magnitud y las características de la debacle social de la provincia en las décadas recientes, quizás con fecha de inicio larga en la última dictadura cívico militar y de forma más específica en los años noventa que culminaron con la crisis de 2001. La escalada del desempleo en una provincia de fuerte arraigo industrial en su Conurbano durante los noventa se combinó con una profunda expansión de las desigualdades sociales a tono con la creciente pobreza y miseria que tuvo su pico en el año 2002. Estas transformaciones parecen haber dejado instalada una herencia no recuperada durante los años recientes de crecimiento económico. La ruptura de los lazos sociales, el crecimiento de los niveles de violencia, adicciones, delincuencia y desamparo, escapan largamente a las mejoras económicas. El territorio bonaerense quedó más segregado residencialmente, con franjas enteras de la población aisladas en asentamientos precarios y nuevos sectores de riqueza protegidos en barrios cerrados.

Esta larga marca social aparece especialmente en los testimonios de docentes, directivos e inspectores entrevistados para esta y otras investigaciones paralelas en la Provincia de Buenos Aires. En su palabra, la política educativa aparece lejana y muchas veces impotente frente a la dimensión social que desbordó sus prácticas pedagógicas.

Una segunda dimensión pasa por la posición política y fiscal de la Provincia de Buenos Aires en el entramado federal de la Argentina. La historia del siglo XX indica que la provincia fue perdiendo progresivamente poder político en la representación del Congreso de la Nación, mientras aumentaba sustantivamente su población. Un correlato directo y localizable específicamente en 1988 –con la pérdida de recursos en la distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos– fue la sensible disminución de recursos propios en el reparto federal. Actualmente, el Estado de la Provincia de Buenos Aires es el más pobre del país en términos de recursos fiscales por habitante, lo cual obliga a las sucesivas gestiones a vivir en deuda con la

Nación para financiar la administración pública y en permanentes conflictos de pujas distributivas ante la escasez de recursos. Pese al enorme esfuerzo financiero por la educación que realiza la provincia, su inversión por alumno es más baja que en el promedio de las demás jurisdicciones.

Esto se combina con una tercera dimensión explicativa de las problemáticas específicas de la provincia, vinculada con sus magnitudes poblacionales y territoriales. La escala de la población hace mucho más difícil gestionar políticas educativas en profundidad, que lleguen a las prácticas de las aulas, así como la conflictividad de los territorios y de los complejos entramados políticos de los municipios atrapa buena parte de la gestión en la respuesta a demandas y pujas de fuerza. Estas características son un freno para la búsqueda de un rol más activo del Estado en la faz pedagógica de la política educativa, como lo demuestran las arduas negociaciones con diversos actores políticos, entre ellos los sindicatos docentes.

Una cuarta dimensión central para la explicación de ciertos indicadores críticos de la educación bonaerense pasa por las reformas educativas de los años noventa. Si bien en el período 1996-1999 se logró un fenomenal aumento del acceso a la educación por parte de los sectores populares en la secundaria (entonces tercer ciclo y polimodal), el inmenso desgaste que implicó la reforma de la estructura de niveles parece todavía hoy una herencia presente y pesada. La muchas veces caótica y acelerada implementación de los cambios, la confusión reinante y la incertidumbre en medio de la crisis social que marcaba el pulso de los territorios, tuvo críticas repercusiones en la vida de las escuelas y en la relación de los docentes con las reformas educativas. Así, la inclusión de nuevos sectores sociales en la escuela secundaria fue relativa, dado que no hubo ni forma de garantizar un acceso genuino a saberes socialmente relevantes, ni condiciones para la retención de todos esos alumnos en el sistema luego de desatada la crisis de 2001. En el nivel secundario el abandono se disparó hasta llegar el pico más alto del país entre 2002 y 2005, algo que recién disminuyó en los años recientes.

El período analizado, entonces, aparece marcado por grandes avances de política educativa y grandes desafíos y paradojas en cuanto a sus posibilidades concretas de materializarse en las aulas. Quizás buena parte de lo analizado en este informe requiera simplemente de más tiempo, tanto en la continuidad del ciclo de las políticas como en su traducción en resultados más palpables. Quizás también las políticas más ambiciosas sean demasiado recientes para su análisis y requieran una revisión renovada de lo abordado en el presente documento, especialmente a partir de la Asignación Universal por Hijo y de la entrega masiva de computadoras con el Programa Conectar Igualdad.

Pero en cualquier caso quedan enormes desafíos de política educativa para el futuro de la Provincia de Buenos Aires. Entre ellos un desafío mayúsculo de gobernabilidad, en relación con la arquitectura política de la provincia y las necesidades del sistema educativo. La posición de poder de los municipios, organismos intermedios como los Consejos Escolares y las sedes de inspección, actores de peso como la Iglesia Católica y los sindicatos docentes, y su disposición territorial son cuestiones que requieren quizás de profundas reformas en el entramado de gestión educativa provincial.

En segundo término, queda un amplio margen para profundizar el trabajo iniciado en los grandes dispositivos de política educativa, especialmente a partir de crear mayor coherencia pedagógica en las distintas esferas de intervención del Estado. La gran cantidad de referentes pedagógicos del sistema y la escala misma de la población de alumnos y docentes, indican que será necesario aprovechar las tecnologías de la información para generar mayor convergencia pedagógica y hacer más sistémicos los todavía hoy dispersos esfuerzos de millares de educadores y

agentes públicos de la educación bonaerense. La distribución masiva de conocimientos es el meollo de la política educativa, especialmente en un contexto tan numeroso y a la vez tan rico, plausible de mejores lazos con las alternativas tecnológicas del presente.

En tercer lugar, un desafío que escapa ampliamente al gobierno de la educación, pero que lo condiciona como pocos otros, es el referido a los recursos estatales. La siempre pendiente discusión de la Coparticipación no debería eludir la necesidad de reparar por otros medios las injusticias con las provincias más desfavorecidas. La posibilidad de contar con grandes fondos nacionales para implementar políticas de amplia escala parece en la Provincia de Buenos Aires un asunto de indudable urgencia, especialmente en un contexto de crecimiento económico que permita direccionar recursos estratégicos para la educación. Así, por ejemplo, serán necesarios aportes sustantivos, que no están al alcance del presupuesto provincial, para aumentar la cantidad de escuelas de jornada extendida de la provincia, los centros para la primera infancia o el propio salario de los docentes, no beneficiados por el Fondo Compensatorio Salarial de otras jurisdicciones. La escala de la provincia conspira muchas veces con la posibilidad de contar con estos grandes fondos, pero el ejemplar avance en otras áreas como el Programa Conectar Igualdad o la Asignación Universal por Hijo hacen pensables estos cambios de efectos redistributivo.

Por último, una dimensión que atraviesa a todas las anteriores pero que se define con peso propio, es la referida a la necesidad de recuperar la educación pública y la condición docente en la Provincia de Buenos Aires, especialmente en el Conurbano. El pronunciado pasaje al sector privado se combina con un malestar docente palpable en las entrevistas de campo. La magnitud de esta problemática es prioritaria para su abordaje a través de políticas integrales y acuerdos sociales por la educación pública, con nuevos dispositivos comunicacionales de movilización, toma de conciencia y legitimación de todos los esfuerzos que realizan los actores educativos. Hará falta una nueva visión de la escuela pública del siglo XXI en la Provincia de Buenos Aires, que cobre vida a la luz de los cambios tecnológicos y de las realidades sociales de los territorios que llenan sus aulas.

Entrevistas realizadas

1. **Oporto**, Mario. Director General de Cultura y Educación.
2. **Belinche**, Daniel. Subsecretario de Educación.
3. **Corradini**, Gustavo. Subsecretario Administrativo.
4. **Lauría**, Daniel. Vicepresidente primero del Consejo general de Cultura y Educación.
5. **Spakowsky**, Elisa. Directora de Nivel Inicial.
6. **González**, María de las Mercedes. Directora Provincial de Educación Primaria.
7. **Bracchi**, Claudia. Directora de Educación Primaria.
8. **Paulozzo**, Marina. Directora de Gestión curricular.
9. **Paz**, María Alejandra. Directora de Capacitación.
10. **Pérez**, María Viviana. Directora de Educación Superior.
11. **Ameal**, Jorge. Director provincial de Gestión Educativa.
12. **De Vita**, Graciela. Directora provincial de Planeamiento.
13. **Bouchoux**, Horacio. Director provincial de Política Socioeducativa.
14. **Mc Coubrey**, Alejandro. Director de Producción de Contenidos.
15. **Legarralde**, Martín. Director de Investigación Educativa.
16. **Ribet**, Nestor. Director Provincial de Educación Privada.
17. **Bello**, Claudia. Directora de Psicología comunitaria y Pedagogía Social.
18. **Grasso**, Gustavo. Director de la Unidad Ejecutora Provincial.
19. **Ruiz**, María Cristina. Ex Subsecretaria de Educación.
20. **Dillon**, Eduardo. Director de Educación Técnico Profesional.
21. **Peters**, Ricardo. Director de Educación Agraria.
22. **Puiggrós**, Adriana. Ex Directora General de Cultura y Educación.

Bibliografía

Balduzzi, J.: Desigualdad y exclusión educativa en el tercer ciclo de la Provincia de Buenos Aires, SUTEBA, Buenos Aires, 2002.

Carrasco, S.: Impacto de la descentralización educativa en el contexto de la reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires (desde 1993 hasta la fecha). Documento de Trabajo. IIPE-UNESCO, 1998.

Cassassus, J. y Mella, O.: Estudio de seguimiento y evaluación de la transformación educativa en la Provincia de Buenos Aires, UNESCO, Buenos Aires, 1998.

DGCyE: Informe para la legislatura período 2006-2007, Dirección de Producción de Contenidos, Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo, La Plata, 2007.

DGCyE: La transformación educativa en la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación, La Plata, 1999.

Dirección Provincial de Planeamiento: "Construcción y uso de la información en procesos de planeamiento institucional", Subsecretaría de Educación, DGCyE, La Plata, 2011.

Dirección Provincial de Planeamiento: "El inspector en la Ley Provincial de Educación", La Plata, 2011.

Dirección Provincial de Planeamiento: "La planificación desde un currículum prescriptivo", La Plata, 2011.

Duro, L.: El sistema educativo bonaerense Provincia de Buenos Aires Argentina. Serie Monografías. IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2000.

Kessler, G.: La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Mezzadra, F. y Rivas, A.: "Aportes estatales a la educación de gestión privada en la Provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N° 51. CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

Montero, M.: "Reflexiones sobre los fundamentos éticos de la Psicología Comunitaria", en Modelos de Psicología Comunitaria para la promoción de la salud y prevención de enfermedades en las Américas. Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), 2000.

Mulcahy, A.: "Interacciones entre sindicatos, Docentes y Estado de la Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007", Tesis de Maestría en Educación con Orientación en Gestión Educativa, Universidad de San Andrés, Victoria, 2008.

Núñez, V.: Pedagogía Social: un lugar para la educación frente a la asignación social de los destinos. Conferencia pronunciada en el MECyT, Buenos Aires, 2007.

Olmeda, J. C. y Cardini, A.: "Provincia de Buenos Aires", en Rivas, A. (Dir.) Proyecto "Las Provincias Educativas". Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. CIPPEC, Buenos Aires, 2003.

Oporto, M.: "El sistema educativo bonaerense 2002-2005: de la crisis a la planificación", en Balbi, Julio C.: Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires - 2006-2007. Educación = Justicia Social en el siglo XXI, Eudeba y Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2008.

Piovani, V., Paz, A. y Huergo, J.: “La formación y capacitación de los docentes” en Puiggrós, A. Cartas a los educadores del siglo XXI, Galerna, Buenos Aires, 2007.

Puiggrós, A.: Carta a los educadores del siglo XXI, Galerna, Buenos Aires, 2007.

Rivas, A.: “La caída de la frontera escolar. La política educativa en la experiencia docente” Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

Rivas, A.: “La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada”, Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 86, CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

Ruiz, M. C. (Dir.): *Parámetros, regulaciones, mecanismos y estrategias para la mejora del trabajo escolar: entre la tarea institucional y la integración del sistema.* Equipo: Daniel Feldman, Juana Ferreyro, Gustavo Mórtola, Ana Manzo. UNIPE, La Plata, 2009-2010.

Sverdlick, I. (Coord.); Pagano, A.; Borzese, C.: La situación de la primera infancia en la Provincia de Buenos Aires. La acción de las organizaciones y movimientos sociales, UNIPE, La Plata, 2011.

Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E.: “La reforma educativa en la argentina. Semejanzas y particularidades”, IPE/UNESCO, Buenos Aires, 2001.

Tiramonti, G.: “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación”, en Tiramonti, G. (comp.), La trama de la desigualdad educativa, Buenos Aires, Manantial, 2004.

Veleda, C.: La ségrégation scolaire dans la banlieue de Buenos Aires. Entre la polarisation des classes moyennes et la régulation atomisée, Tesis de Doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, 2008.

Acerca de los autores

Axel Rivas: director del Programa de Educación de CIPPEC. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Sociología de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Profesor de materias de política educativa en la Universidad Pedagógica de Buenos Aires, Universidad de San Andrés, Universidad Torcuato Di Tella y FLACSO-Argentina.

Julia Coria: Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y Especialista y Magíster en Educación por la Universidad de San Andrés. Es doctoranda en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha coordinado distintos proyectos de investigación en CIPPEC.

Martín Scasso: Licenciado en Sociología, egresado de la Universidad de Buenos Aires, especializado en la generación y análisis estadístico de información educativa, con amplia experiencia en el apoyo a la gestión pública. Ha coordinado distintos proyectos de investigación en CIPPEC.

Este documento se realizó en el marco del proyecto *Balances de gestiones educativas provinciales*, dirigido por Axel Rivas, Director del Programa de Educación de CIPPEC.

El **Programa de Educación de CIPPEC** trabaja para fortalecer al Estado nacional y a los Estados provinciales en su relación con la sociedad civil y en sus capacidades institucionales para desarrollar políticas educativas que mejoren la equidad y la calidad, haciendo de la educación un medio fundamental de transformación social.

Para citar este documento: Rivas, A.; Coria, J. y Scasso, M. (marzo de 2012). Balance de la gestión educativa de la provincia de Buenos Aires. 2007-2011. *Documento de Trabajo N°89*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.