

CAMBIOS ACADÉMICOS E INSTITUCIONALES EN LA ESCUELA SECUNDARIA BONAERENSE DURANTE EL PRIMER CICLO DE REFORMAS

ACADEMIC AND INSTITUTIONAL CHANGES AT THE BUENOS AIRES' SECONDARY SCHOOL DURING THE FIRST CYCLE OF REFORMS

Ruíz, Guillermo¹; Caldo, Martín²; Mariani, Marina³; Mauceri, M. Laura⁴

RESUMEN

En este trabajo se delimita el período histórico comprendido entre los años 1994 y 2003, que constituyen lo que denominamos primer ciclo de reformas de la educación secundaria de la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, a partir del análisis jurídico normativo, se evalúa el impacto de la política de transferencias de los servicios nacionales en la jurisdicción y las políticas que ésta instrumentó para iniciar su proceso de reforma, durante la década del noventa. A continuación se analizan las sucesivas transformaciones en las dimensiones de la organización institucional y de la estructura académica del sistema educativo provincial. Se consideran en particular las modificaciones del régimen de evaluación, calificación y promoción de los estudiantes del nivel secundario ya que demuestran los comportamientos reactivos del sistema ante la aplicación de una reforma sin instancias de una planificación integral efectiva.

Palabras clave:

Reforma educativa - Cambios curriculares - Educación secundaria - Estructura académica

ABSTRACT

This article focuses on the educational reform, which have taken place between 1994 and 2003, in the Buenos Aires Province, at the secondary schooling. We call it the first cycle of reform. First, from a normative perspective, we analyze the impact of educational decentralization during the '90s at the provincial level. Second, we point out several transformations at the institutional organization and at the academic structure of the provincial education system. Third, we focus on the changes that have been introduced by the government at the evaluation and examination rules of secondary students as a reactive responds of the system against the reform implementation, without an appropriate planning approach.

Key words:

Educational reform - Curricula changes - Secondary education - Academic structure

¹Doctor (UBA), Master of Arts in Education (UCLA). Profesor Titular Regular de Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino de la Facultad de Psicología y de Teoría y Política Educativa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Director del Proyecto acreditado en el marco de la Programación Científica UBACyT 2012-2015 Los ciclos de reformas educativas: cambios académicos y en la organización del gobierno del sistema educativo argentino. Período 1992-2010. E-mail: gruiz@psi.uba.ar

²Ayudante de Trabajos Prácticos de Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencias de la Educación (UNTreF).

³Ayudante de Trabajos Prácticos de Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Psicología (UBA). Profesora de Psicología para la enseñanza media y superior (UBA).

⁴Ayudante de Trabajos Prácticos de Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA).

Encuadre

Entre los temas que más atención ha concitado en el campo de la pedagogía desde sus orígenes se encuentra el vínculo entre tres polos de la relación educativa: sujeto, cultura y sociedad. La relación educativa pone en juego las expectativas del sujeto sobre la formación. A su vez la acción educativa ubica en escena todo el acervo cultural constituyendo, por un lado, un proceso de conservación, reproducción y disputa, de transmisión e interiorización de modelos éticos, formas de pensamiento y mentalidades y, por otro lado, un proceso abierto a cuestionamientos (y renovación) convergentes aunque también contradictorios de esos modelos, en los que cada cultura se desarrolla y reconoce. En este proceso las expectativas personales de formación de cada individuo se despliegan a partir de sus recursos cognitivos, afectivos, comunicativos y relacionales tanto para formarse y apropiarse de los saberes que comparte con su comunidad de pertenencia y moverse críticamente a partir de ellos como también para ser capaz de desarrollar un enfoque divergente y transformativo de su contexto histórico y social de pertenencia (Ruiz, 2012).

Si se analiza la evolución contemporánea de los procesos institucionalizados de educación en el mundo occidental podría conjeturarse que la historia reciente de los sistemas educativos ha sido una historia de reformas educativas debido a los sucesivos y no siempre concluidos procesos de transformación que diferentes países han ensayado en las últimas décadas (Viñao, 2002). La educación secundaria ha sido dentro de los sistemas escolares uno de los niveles que mayores transformaciones ha tenido así como una de las dimensiones que mayores preocupaciones ha concitado en ámbitos políticos y académicos dados sus resultados en cuanto a cobertura, retención y aprendizajes logrados por sus estudiantes.

En nuestro país dichas transformaciones en la escuela secundaria se evidenciaron en los cambios de su estructura académica original, en sus diseños curriculares y en la formación de los docentes para este nivel que fue fragmentado desde la normativa nacional durante la década de 1990. Diferentes trabajos han analizado los procesos de reforma que se efectuaron en nivel medio argentino (Acosta, 2008; Cappellacci y Miranda, 2007; Gallart, 2006; Jacinto y Terigi, 2007). Sin embargo, uno de los mayores desafíos se encuentra en tratar de comprender las políticas educativas y sus resultados tomando a las jurisdicciones provinciales como objeto de indagación en el marco nacional de las reformas. La utilización del Estado/Provincia como unidad de análisis es sobre todo recomendable cuando dentro de un país se evidencian diferencias regionales significativas. Ello a su vez permite la comparación intranacional que posibilita obtener interpretaciones más rigurosas en los análisis de los procesos de reforma educativa. Algunos estudios han demostrado esta unidad de análisis destaca el alto grado de descentralización en algunos países, tanto geográficamente extensos, como los Estados Unidos o Brasil, o pequeños, como Suiza (Bray y Koo, 2004).

En este trabajo, consideramos que el estudio de las trans-

formaciones acontecidas en la educación secundaria de la Provincia de Buenos Aires a partir de la década del noventa otorga claves interpretativas de las reformas académicas institucionales que prosiguieron en las décadas subsiguientes. En este artículo se delimita el período histórico comprendido entre los años 1994 y 2003, que constituyen lo que denominamos primer ciclo de reformas.¹ En primer lugar, a partir del análisis jurídico normativo, se evalúa el impacto de la política de transferencias de los servicios nacionales en la jurisdicción y las políticas que ésta instrumentó para iniciar su proceso de reforma, durante la década del noventa. A continuación se analizan las sucesivas transformaciones en las dimensiones de la organización institucional y de la estructura académica del sistema educativo provincial. Se consideran en particular las modificaciones del régimen de evaluación, calificación y promoción de los estudiantes ya que demuestran los comportamientos reactivos del sistema ante la aplicación de una reforma sin instancias de una planificación integral.

1. El contexto educativo de la provincia de Buenos Aires

El sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires posee las mayores dimensiones en términos de cobertura y de desarrollo institucional dentro de la República Argentina. Con una extensión territorial de 307.571 km² y más de cuatro millones de alumnos distribuidos en 21.249 establecimientos, constituye un sistema cuantitativamente mayor que los de algunos países sudamericanos² y con características propias, dada la diversidad de contextos geográficos (escuelas urbanas de grandes conglomerados como los del conurbano bonaerense, escuelas urbanas de localidades más pequeñas, escuelas ubicadas en el ámbito rural y escuelas ubicadas en el ámbito de islas). Las características actuales del sistema educativo provincial han sido resultado de los profundos cambios acadé-

¹Durante el desarrollo histórico del sistema educativo argentino, si bien se han producido modificaciones, fue a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993 que se llevó adelante una modificación radical de su organización institucional y académica que cambió las características del sistema escolar. A partir de las consecuencias que dichos cambios han tenido y las críticas políticas y académicas que tuvo esta reforma educativa, el Estado nacional ha implementado un segundo ciclo de reformas que se encuadran en la Ley de Educación Nacional (ley 26.206 de 2006). Su análisis excede los límites de este artículo pero forma parte de un proyecto de investigación mayor.

²De acuerdo con al Relevamiento Anual 2012 de la Dirección de Investigación y Estadística, de la Dirección General de Cultura y Educación, el sistema educativo bonaerense estaba formado por 20.633 Unidades educativas y 4.768.629 Alumnos matriculados en los niveles, servicios y modalidades de enseñanza. Disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/informacion-vestadistica>, consulta febrero de 2014. En el caso de Chile, en el informe Cuenta Pública 2010 del Ministerio de Educación, indica un total aproximado de 3.700.000 alumnos y en Uruguay, el Anuario 2011 del Ministerio de Educación, señala un número aproximado de 1.900.000 alumnos. Disponibles en <http://www.gob.cl/cuenta-publica-2010/ministerio-de-educacion/cuenta-sectorial/> y <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%2021-2-13.pdf>, consulta febrero de 2014.

micos y organizativos que se instrumentaron en las últimas tres décadas, producto de sucesivos procesos de reformas educativas nacionales y jurisdiccionales que han modificado profundamente al sistema educativo provincial pre-existente.

Cuando se indagan los cambios normativos y sus resultados en algunas de las dimensiones transformadas de la realidad educativa jurisdiccional es posible identificar diferentes tipos de conflictos en el proceso de implementación de políticas de reforma educativa, dada la dinámica específica de la política jurisdiccional. Quizás podría sostenerse que la recurrencia de reformas se debe en gran medida a la falta de consecución de los objetivos perseguidos por ellas. Las reformas no logran el cambio esperado o declarado. Algunos autores entienden que el problema del sentido es central a la comprensión del cambio educativo. Para lograr un mayor sentido, se debería llegar a entender el marco general y, también el más concreto (Tyack y Cuban, 1995; Fullan, 2002). La visión más concreta se refiere al sentido subjetivo para los individuos en todos los niveles del sistema.

La negligencia de la fenomenología del cambio (o sea, cómo la gente experimenta el cambio en realidad, por oposición a cómo se había planificado) así como la escasa perspectiva historicista que prevalece en el proceso de diseño de políticas de reforma, constituirían dos de las principales causas de la falta de éxito de la mayoría de las reformas en educación. Por consiguiente, en el proceso de analizar los contextos educativos sería deseable responder tanto al *qué* como al *cómo* del cambio ideado (Ruiz, 2012). Los actores involucrados o mejor dicho afectados por los procesos de reforma le encontrarán sentido en la medida en que le encuentren relación con ambos aspectos. Un problema adicional estaría dado porque con frecuencia los reformadores y las autoridades no saben qué es lo que se quiere o ignoran las consecuencias reales de elegir un camino determinado hasta que se llega a la meta. Por ende, se debería tener precisión en los valores, los objetivos y las consecuencias asociadas con los cambios educativos. Asimismo, cabría comprender la dinámica del cambio educativo como un proceso sociopolítico complejo que afecta a actores individuales, a los cursos particulares, a los establecimientos escolares y que se encuentra enmarcado por las características regionales y nacionales específicas de cada contexto, más allá del diseño que puedan realizar los políticos y tecnócratas en el nivel central del gobierno del sistema.

En este caso se optó por considerar las modificaciones acontecidas en la estructura académica del sistema educativo provincial ya que constituye una de las áreas de la realidad educativa argentina más afectada por las políticas de reforma educacional y que mayor visibilidad tiene para la población. En el caso bonaerense, ello supuso sobre todo la ruptura del patrón histórico de siete años de escolarización primaria obligatoria y su reemplazo por una educación básica de nueve años de estudios obligatorios pero con fragmentaciones institucionales muy diversas ya que existieron distintos formatos de implementación. Es así que se instrumentaron diferentes modelos instituciona-

les para ubicar al tercer ciclo de la EGB. Si bien la dependencia administrativa pasó a ser de las ex-escuelas primarias, por lo que todo el proceso fue denominado como *primarización* por las autoridades provinciales,³ se evidenciaron variados formatos institucionales. Por un lado, tal como lo disponía la legislación provincial, en algunas ex escuelas primarias, se ubicaron los octavos y novenos años. En otros casos se dividió a la EGB3 entre una institución de nivel primario que contenía -en general- al séptimo año de escolarización y una escuela de nivel medio que albergaba en la mayoría de los casos a los octavos y novenos años de la EGB. En esta última opción, con esta distribución de los cursos se dio lugar al surgimiento de la figura de la *articulación* entre ambas instituciones y conllevó posteriormente a la conformación del cargo de coordinador de dicha articulación. Varios motivos fueron el origen de estos diferentes formatos, aunque en su mayoría, se explican por la dificultad de llevar adelante los cambios institucionales y de infraestructura que eran requeridos dentro de los plazos de la reforma educativa provincial. En síntesis, las tradicionales escuelas Primaria y Secundaria fueron objeto de una profunda reestructuración institucional y curricular, en menos de diez años.⁴

2. El impacto del proceso de transferencias en el sistema educativo provincial

2.1. La situación educativa provincial previa a los ciclos de reformas educativas

Hasta el año 1994 el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires se regía por la Ley de Educación (ley N° 5.650 aprobada en 1951, que regulaba la Educación Primaria, la Enseñanza preescolar, Enseñanza postescolar de iniciación técnica profesional y la Orientación profesional de los jóvenes), el Reglamento General para las Escuelas Públicas (Decreto N° 6.013/58) y el Estatuto del Docente (ley N° 10.579). A estas normas iniciales se sucedieron varias modificaciones referidas al Estatuto del Docente. Este marco normativo aplicaba principalmente a la educación primaria obligatoria en sus aspectos administrativos e institucionales. La educación secundaria en particular fue regulada a través de normativas de diferente rango del Poder Ejecutivo Provincial (Resoluciones y Disposiciones) que dieron organización académica a este nivel. En este sentido, la Ley Provincial N° 10.236 aprobada en 1984, y titulada De la

³Mario Oporto, Director General de Cultura y Educación, al presentar la ESB sostuvo: *"En realidad, la primarización del tercer ciclo de la Educación General Básica no generó buenas bases para el Polimodal"*, Diario Página 12, 24/11/05. Por su parte, Adriana Puiggrós, Directora General de Cultura y Educación al poner en marcha la ESB en el año 2006, señalaba que se apuntaba a *"rearmar la escuela secundaria"*, que había sufrido la *"primarización"* durante los años noventa. Diario La Nación, 14/02/2006.

⁴La convivencia en el mismo establecimiento de estudiantes de seis a catorce años, compartiendo espacios y actividades, resultó problemática tanto para estudiantes como para los docentes y las autoridades. Los conflictos se caracterizaron por la dificultad en la organización de los horarios, la estructura edilicia y la organización de la gestión (y lo concerniente a la responsabilidad civil de docentes y de establecimientos).

Dirección General de Escuelas y Cultura, estableció que correspondía a dicha dependencia la dirección y administración de las escuelas estatales de educación común, para adolescentes y adultos, preescolar y especial y la organización y dirección de los establecimientos estatales y no oficiales de la Enseñanza Media, Técnica y Agraria, Adultos, Formación Profesional, Psicología, Superior, Artística y de Educación Física así como también estaba bajo su órbita la enseñanza de oficio y artesanía en establecimientos de capacitación para obreros y Escuelas-Fábricas. Por otra parte, se estableció que correspondía al Consejo General de Educación y Cultura la elaboración de los planes y programas de estudio para la enseñanza común preescolar, especial, media, técnica y agraria, adultos, formación profesional, psicología, superior, artística, educación física, enseñanza no oficial, y de toda otra rama o modalidad necesaria al sistema educativo. Ello debía ser elevado al Director General de Escuelas y Cultura para su aprobación.

En lo que respecta a la cobertura, previo a la transferencia y tomando como referencia el año 1987, la matrícula total de alumnos de nivel medio ascendía a 1.859.325, de los cuales 831.152 alumnos asistían a instituciones nacionales (que representaban el 44,70 % del total), 498.495 a instituciones provinciales (26,81 %) y 529.678 a instituciones privadas (28,48 %). Sin embargo, la distribución de la matrícula era diferencial según las jurisdicciones. En la provincia de Buenos Aires, de un total de 668.861 alumnos, 273.264 concurrían a escuelas medias nacionales (que representaba el 40,85 %), 192.572 a escuelas medias provinciales (28,78 %) y 203.025 a escuelas medias privadas (30,35 %) (Paviglianiti, 1991). Resulta notorio el peso cuantitativo que poseía la matrícula en las escuelas nacionales en el total país como en la jurisdicción Provincia de Buenos Aires. En ambos casos superaba el 40 % y por otro lado, las otras ofertas (provincial y privada) resultaban en alguna medida equivalentes y se destaca la superioridad de la oferta privada en el caso bonaerense. Luego del proceso de transferencia desarrollado en 1992, en el año 1996, había en el país un total de 2.594.329 alumnos, en el nivel medio. Por su parte, la matrícula correspondiente a dicho nivel en el sector bonaerense ascendía a 935.508 alumnos (DiNICIE, 1996). Estos números dan cuenta que el Estado nacional, ha tenido una mayor participación en el desarrollo de la educación media, incluso en las provincias. Sin embargo, las provincias fueron creando y sosteniendo establecimientos de educación secundaria y terciaria.

2.2. Consideraciones sobre el proceso de transferencia de los servicios educativos

Un punto de partida para el análisis de las recientes reformas educativas argentinas puede ubicarse en la implementación de las políticas de transferencia de los servicios nacionales de nivel secundario y terciario de formación docente, técnica y artística a las jurisdicciones durante el período 1992-1994, dispuesto por la ley 24.049 promulgada en 1992. Esta ley se constituyó en el punto final de un proceso de pasaje que había comenzado en la década de

1960 con la paulatina transferencia de las instituciones primarias hasta el año 1978, en el cual se transfieren todas las escuelas de ese nivel que aún estaban bajo la responsabilidad del Estado nacional. Este proceso es caracterizado por Paviglianiti (1991) como el pasaje de una "centralización uniformizante a una descentralización anárquica", ya que las transferencias se hicieron sin una ley marco, sin plazos y sin recursos. Durante los años noventa se completó este proceso de descentralización y se profundizó la tendencia hacia la *provincialización* del sistema educativo. Salvo protestas aisladas ante la falta de cumplimiento de los compromisos financieros que había asumido el Estado nacional, en general las jurisdicciones no plantearon ningún reclamo, ni gestos de devolución (Senén González y Arango, 1997), por lo que mostraron una aceptación explícita de la política.⁵

La transferencia educativa estuvo signada por la negociación entre el Estado Nacional y cada provincia. Cada una de ellas debió firmar un convenio de transferencia, que en el caso de Buenos Aires ocurrió el 30 de diciembre de 1993, convirtiéndose en la última jurisdicción en suscribir y aceptar las instituciones nacionales.⁶ Se dispuso que partir del 1° de enero de 1994 todas las escuelas nacio-

⁵Si bien puede resultar lógica la organización institucional descentralizada del sistema educativo porque el país tiene un régimen federal de gobierno, y sin cláusulas constitucionales que lo prohíban, la transferencia ha sido una medida de alto impacto en el conjunto del país. Implicaba el traspaso de todas las instituciones nacionales y la supervisión sobre las privadas, dado que las instituciones de dicho sector eran supervisadas por la Nación a través de la Superintendencia Nacional de Educación Privada.

Ello ha traído diferentes consecuencias en las jurisdicciones del país debido a las desiguales características que presentaban tanto en la heterogeneidad de los niveles de desarrollo alcanzados en la enseñanza primaria (los cuales originan diferencias en los niveles de escolarización o de extensión de la enseñanza media) como en la capacidad financiera de sostener las escuelas transferidas. Este proceso de traspaso se hizo con recursos de las propias jurisdicciones lo que generó una gama de respuestas que oscilaron desde adhesiones casi incondicionales a los lineamientos nacionales, búsqueda de modelos alternativos al propuesto, hasta jurisdicciones que no se adhirieron a la reforma por razones políticas cuestionando fuertemente el modelo. El sistema educativo, de esta forma, fue fragmentado según la capacidad de resolución que tuvieron las jurisdicciones cuyas administraciones reaccionaron presentando diferentes posturas ante la descentralización (Senén González, 2001).

⁶La Legislatura de la Provincia aprobó el Convenio mediante la ley 11.524 de 1994. La transferencia comprendió también al personal que se desempeñaba en los establecimientos y servicios de enseñanza estatal, quienes fueron incorporados a la administración provincial, manteniendo la identidad o equivalencia en la jerarquía, funciones y situación de revista, cargos y horas cátedras para el personal titular, interino y suplente. Se estableció que el gobierno provincial abonaría a los docentes una retribución total no menor a la que abonaba el gobierno nacional, al mismo tiempo que se reconocía la antigüedad en la carrera y en los cargos, los títulos y antecedentes profesionales valorables para concurso de la carrera docente y no docente. La Provincia reconoció los servicios prestados en el orden nacional por el personal transferido a los efectos previsionales y el personal se incorporó al Instituto de Obra Médico Asistencial de la Provincia de Buenos Aires (IOMA). Las solicitudes de traslado, sumarios y otros trámites fueron resueltas por la Nación y ejecutadas por la Provincia.

nales serían transferidas.⁷ Los servicios educativos transferidos se integraron a la estructura de gestión administrativa y técnico-pedagógica existente en la jurisdicción provincial y que remitía a las Subsecretarías de Educación y Administrativa de la Dirección General de Escuelas y Cultura.⁸ Las Direcciones Docentes, estructuradas por modalidad y nivel conocidas como “ramas de la enseñanza”, dependían de la Subsecretaría de Educación, junto con las Direcciones de los Tribunales de Clasificación y Disciplina. Otras áreas, como la Dirección de Gestión y Capacitación Educativa y la de Coordinación Legal y Técnica, integraban también dicha Subsecretaría. La Subsecretaría Administrativa estaba integrada por distintas Direcciones: de Despacho, de Personal, de Administración Contable, de Informática, de Servicios Generales, de Cooperación Escolar, de Transporte Fluvial y de Coordinación de Consejos Escolares.

2.3. La descentralización y los cambios en la organización institucional

La legislación educativa vigente en los años noventa establecía la descentralización como una de sus políticas centrales. Esto redundó en modificaciones en la organización del sistema provincial. En lo que respecta a la administración regional, la ley provincial establecía en el artículo 46 que: “El Sistema Educativo Provincial se organiza sobre la base de la Descentralización Regional. Cada región educativa comprende a más de un distrito conforme a los componentes comunes que los agrupen. La regionalización educativa se concibe como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la política educativa.” Más allá de los cambios en la estructura académica que se detallan más adelante, esta descentralización incidió en la manera en la cual se informaba y supervisaba la acción cotidiana en las escuelas, a través de los inspectores. Es decir, se modificó la estructura mediante la cual los inspectores, nexos entre el nivel central y las instituciones escolares, se vinculaban con el centro desde donde se generaba la información y se requerían los datos.

Si bien ya se habían producido dos reformas en el esquema de administración (en 1987 y en 1992),⁹ en el año 1993 (antes de la sanción de la ley provincial) bajo el esquema promovido por la Ley Federal de Educación (LFE), se

estableció la división del territorio en 16 regiones educativas, con un número diverso de distritos.¹⁰ En cada región educativa existía un Inspector-Jefe por rama, cuya responsabilidad era supervisar los servicios educativos de la región, a través del cuerpo de inspectores de área, los que tenían a su cargo la supervisión directa de los establecimientos y servicios educativos.

Esta modificación estuvo vigente hasta el año 2003 cuando fue reemplazada por una nueva división territorial conformada por 25 regiones educativas que abarcaban a un número variable de distritos,¹¹ mediante la aplicación de las Resoluciones DGcYE N° 6.017/03 y N° 849/04. Por otro lado, mediante Resolución DGcYE N° 473 del año 2005 se creó la Dirección de Inspección General y las Jefaturas de Inspección Regionales por Rama de Enseñanza fueron reemplazadas por las Jefaturas Regionales únicas, además de crearse las Jefaturas Distritales. Esta Dirección de Inspección General fue creada para “...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.”¹² Esta línea de Inspección General fue adquiriendo mayor importancia en la organización del gobierno de la educación, hasta obtener el rango de Subsecretaría en el año 2011. Si bien los cambios producidos en la estructura académica ya implicaban modificaciones sustanciales *per se*, no debería dejarse de lado esta variación en la estructura de supervisión.

La regionalización del sistema educativo provincial (25 regiones educativas) derivó, entonces, en la creación de los cargos de Inspectores Jefes Regionales y Distritales **únicos** (ya no por *rama de enseñanza*), bajo la órbita de la Inspección General. Esta transformación en la organización administrativa del sistema estableció dos instancias, no siempre congruentes, de toma de decisiones: por un lado las Direcciones de Inicial, Primaria, Secundaria y Técnica, llamadas Ramas Técnicas y por el otro la línea de Inspección General a cargo de los Inspectores Jefes Distritales y Regionales los cuales requerían el acuerdo del Intendente del Municipio para ser designados.¹³ Como contradicciones de estas dos instancias de toma de decisiones se puede identificar la producción del material curricular; la cual era realizada por la Rama Técnica pero requería de la intervención de la Inspección General para

⁷Un dato importante para comprender la transferencia de los servicios educativos nacionales a la Provincia de Buenos Aires está dado por el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano (aprobado por medio de la 24.073 en 1992) que resultó “...una de las políticas más activas... al encargarse (la Nación) del financiamiento del acceso, construcción y remodelación de edificios escolares” (Giovine, 2012: 181).

⁸Al momento de las transferencias, la estructura de la Dirección General de Escuelas y Cultura se dividía en tres Subsecretarías: Educación, Cultura y Administración, teniendo incumbencia hacia el sistema educativo las Subsecretarías de Educación y Administrativa.

⁹En primer lugar en el año 1987, mediante la Resolución 759/87 se produjo la división en 16 regiones educativas de supervisión con un Inspector Jefe por cada Rama de enseñanza en cada una de ellas. Luego, en el año 1992, se establecen 48 regiones a cargo de un Inspector Jefe cada una, a través de la Resolución 421/92 (Ruiz, C. et. al., op. cit.: 10)

¹⁰Resolución 6.032/93 de la Dirección General de Escuelas y Cultura (cargo ejercido por Graciela Giannetassio).

¹¹Por ejemplo, la Región 1 abarca los distritos de La Plata, Berisso, Brandsen, Ensenada, Magdalena y Punta Indio. La Región 3 sólo abarca al distrito más extenso y poblado de la provincia, La Matanza.

¹²Página oficial de la DGcYE: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/direccionprovincialdegestioneducativa/default.cfm>

¹³Vale destacar que este último dispositivo no se encuentra reglamentado, pero es una cuestión que se puede verificar en los diálogos informales con inspectores u otros funcionarios. Puede señalarse como ejemplo al Jefe Distrital de Necochea quien al momento de renunciar en mayo de 2012 señalaba: “Creo que hay que construir con quien uno confía y, tal vez, para el intendente ya no soy de su confianza” (Viento del Sur, disponible en: <http://viento-del-sur.info/noticiasdenecochea/?p=2576>, consulta abril 2013).

su divulgación y aplicación en las instituciones. Todo lo cual afectó el desarrollo curricular de los procesos de transformación en curso en la Provincia.

3. Los aspectos académicos de la reforma provincial de 1994

En 1994 se aprobó la ley N° 11.612 que estableció el marco normativo y retomó los pilares de la reforma nacional otorgándole un sello propio.¹⁴ Esta norma provincial tuvo varias reglamentaciones para luego ser derogada en el 2007 por medio de la ley 13.688. En ambos casos estas leyes encuadraron las reformas educativas que llevó adelante la provincia de acuerdo con las reformas de los años 1993 y 2006.¹⁵ La reforma en la Provincia de Buenos Aires comenzó a implementarse abarcando al conjunto de las unidades educativas provinciales (en total 13.223), sin "experiencias piloto", como así tampoco la participación de los actores escolares. Esto debe encuadrarse en la organización del sistema provincial, caracterizado como fuertemente verticalista y centralizado.

La ley provincial dispuso la adecuación de la estructura académica a la establecida por la Ley Federal de Educación.¹⁶ De esta manera estableció una estructura académica formada por la Educación inicial (nivel constituido por jardines maternales, para niños de 45 días a menos de 3 años; y jardines de infantes, para niños de 3 a 5 años, siendo el último año obligatorio) la Educación General Básica -EGB- (entendida como una unidad pedagógica organizada en tres ciclos de tres años de duración cada uno, a partir de los 6 años de edad, todos obligatorios) la Educación Polimodal (nivel de 3 años de duración como mínimo, no obligatorio) y la Educación Superior (en institutos superiores prioritariamente orientados a la formación de recursos humanos necesarios para el sistema educativo y de otras áreas del saber, articulados horizontal y verticalmente en la universidad). Asimismo, se estableció que el sistema educativo provincial definiría regímenes y proyectos especiales que atendieran a la población con necesidades especiales y a los adultos para el acceso a niveles superiores dentro de la estructura académica.

¹⁴La provincia tuvo numerosas iniciativas: organizó su propio programa de becas estudiantiles (1997/98/99), generó un conjunto de programas asistenciales y educativos ("Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario", "A saltar la Pared"), aseguró a la comunidad docente que no habría despidos en su integración a la nueva organización escolar, ofreció la capacitación docente paga y en servicio (1996), eliminó los "terceros turnos" en las escuelas del Conurbano y fue reticente a las ofertas de programas nacionales (Senén González, 2001).

¹⁵Según el artículo 56 de la ley actualmente vigente (ley 13.688), el gobierno del sistema educativo provincial es responsabilidad del Poder Ejecutivo y se ejerce a través de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). Ésta es instituida por la Constitución de la Provincia (artículo 147) y posee autarquía administrativa, técnica y financiera, y puede actuar en el ámbito del derecho público y privado.

¹⁶La Ley Federal de Educación estableció una estructura compuesta por, entre otros niveles, la Educación General Básica (EGB) y el Polimodal. De esta manera dejaban de existir las tradicionales educación primaria y educación secundaria.

La implementación de la nueva estructura se realizó de manera simultánea del primer año de cada ciclo de la EGB y gradual en los subsiguientes. En 1999 comenzó la primera cohorte de la Educación Polimodal, teniendo sus primeros egresados en 2001. En el mismo año que comenzó la primera cohorte de la Educación Polimodal, la DGCyE aprobó los diseños curriculares para el nivel inicial y para la EGB, posponiéndose su difusión sistemática en las instituciones educativas hasta principios de 2002. En el Marco General del Diseño Curricular (Resolución DGCyE N° 13.298/99), la *Transformación Educativa* (así se denominó) implicaba:

- Resignificación de los contenidos curriculares atendiendo a los cambios culturales, científicos y tecnológicos que caracterizan al mundo contemporáneo
- Revisión de concepciones del conocimiento y de teorías de aprendizaje y enseñanza, acordes con las más avanzadas corrientes pedagógico-didácticas
- Transformación de las instituciones educativas, tanto en sus aspectos organizacionales, como en los circuitos de comunicación internos y externos, fortaleciendo criterios autónomos
- Vinculación con los ámbitos de la producción y del trabajo, desde el Diseño Curricular hasta proyectos institucionales y áulicos
- Formación y capacitación de recursos humanos, para desempeñar con eficiencia el rol profesional en este tiempo de Transformación
- Actualización de la normativa vigente para que sea facilitadora del funcionamiento técnico-administrativo de las distintas áreas del Sistema Educativo Provincial

Puede observarse que se apuntaba a una profunda modificación de los contenidos curriculares, de las formas de enseñanza, de las instituciones educativas y de la formación docente. Este ambicioso objetivo hubiese requerido por lo menos de un cierto trabajo de diagnóstico previo y planificación de implementación en escalas progresivamente más amplias, hechos que no ocurrieron y que pueden conjeturarse como una de las causas de las dificultades que se observaron en su desarrollo. A continuación se analizarán los aspectos académicos de la reforma provincial. Por un lado, los cambios curriculares acontecidos en la EGB 3 y, por el otro, las formas que adquirió la implementación de la educación polimodal y de los trayectos técnico-profesionales (TTP). Se hará referencia en particular también a los cambios evidenciados en el régimen de evaluación, calificación y promoción.

3.1. La política curricular para la EGB 3

En el plano normativo se estableció que la transformación educativa sería gradual y progresiva. Con este fin se sancionaron diversas resoluciones que dieron cauce a la implementación de la nueva estructura académica. La Resolución DGCyE N° 4.947/95 dispuso el comienzo gradual implementando en la primera etapa los años iniciales de cada uno de los tres Ciclos de la EGB en 1996. Posteriormente, la Resolución DGCyE N° 3.708/96 dio continuidad a la transformación educativa, incluyendo 2°, 5° y 8° año de la EGB. En dicha resolución se asignó una

particular responsabilidad al ciclo final del nivel respecto de la retención escolar. Por la Resolución DGCyE N° 11.714/97, se completó el proceso de implementación de la EGB.

Acompañando tal implementación, aunque unos años después, en el año 1999, se aprobó por medio de la Resolución DGCyE N° 13.298, el Marco General del Diseño Curricular de la Provincia de Buenos Aires, en el cual se establecieron, por un lado, los fundamentos de la reforma y por el otro, consideraciones en torno a los niveles de concreción del currículum, la estructura curricular, la evaluación y acreditación y el Proyecto Educativo Institucional. Se explicitaron los distintos niveles de concreción curricular para los niveles del sistema educativo que dieron marco a la propuesta de descentralización curricular. En este esquema se tomaba como base a los Contenidos Básicos Comunes (los CBC eran establecidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, según lo establecía el artículo 53, inciso b de la Ley Federal de Educación) que eran definidos como el conjunto de saberes relevantes que integran el proceso de enseñanza de todo el país. El siguiente nivel de concreción era el provincial: las jurisdicciones establecían sus propios diseños curriculares (Ley Federal de Educación, artículo 59, inciso b) seleccionando el modelo que los estructurase. Los niveles de concreción siguientes se enmarcaron dentro del desarrollo curricular, es decir, en la puesta en práctica de los diseños, tanto en el plano institucional cuanto aúlico. Por lo tanto, se estableció el *Proyecto Educativo Institucional* (PEI) y por último, el nivel de concreción más específico, correspondiente a la *propuesta pedagógica áulica* realizada por el docente. Por su parte, La Estructura Curricular de la EGB pasó de las tradicionales materias o asignaturas, a las Áreas de Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Artística, Educación Física, Lengua, Matemática e Inglés (a partir del segundo ciclo). Al mismo tiempo, debían articularse los trabajos en esas Áreas con los denominados ejes transversales de Tecnología y Formación Ética. En la integración y desarrollo de estas áreas curriculares aparecía una de las dimensiones de trabajo que directivos y docentes debía realizar en el marco de los proyectos Institucionales. Estos debían contemplar actividades organizadas en dos espacios de trabajo. Por un lado, el *espacio de las áreas*: en este las áreas curriculares debían poseer un enfoque ético que comprometiera a lo humano. Por esta razón, fue incluido un Eje de Formación Ética. Por otro lado, el *espacio de los proyectos específicos*: aquí la intencionalidad estaba centrada en el abordaje de los aspectos conceptuales de los contenidos y la reflexión sobre los comportamientos.

En suma, el desarrollo curricular de la EGB 3 sobre la base de áreas curriculares constituyó uno de los cambios más problemáticos de esta reforma. Fueron problemáticos desde el diseño epistemológico de las asignaturas, dada la convivencia dentro de estas áreas de contenidos de diverso origen disciplinar. Asimismo, se volvieron problemáticos para su enseñanza, por razones laborales, de distribución de los cargos docentes y de formación de los

maestros/profesores, quienes debían enseñar asignaturas, organizadas en áreas, para las cuales no tenían formaciones general y específica apropiadas,¹⁷ así como tampoco instancias de desarrollo y capacitación profesional adecuadas. La celeridad de la transformación del sistema educativo provincial, así como la superposición de las diferentes áreas de reforma (capacitación y reconversión docente, cambios curriculares, adecuaciones institucionales y en la organización del gobierno del sistema) constituyeron dos de las consecuencias negativas que ulteriormente se evidenciaron en la organización de este nivel en la provincia.

3.2. La implementación de la Educación Polimodal y sus sucesivas reformas

La implementación del Nivel Polimodal quedó establecida en la Resolución N° 4.625/98. Como se notó en los apartados anteriores, el encuadre normativo de la implementación de la EGB se dio mediante las Resoluciones DGCyE N° 4.947/95, N° 3.708/96, N° 11.714/97 y 12.512/97. Si se considera el Pacto Federal Educativo de fecha 11 de septiembre de 1994, se debía proseguir hacia el año 1999 con la efectivización gradual de las nuevas estructuras establecidas por la Ley Federal de Educación y la Ley Provincial de Educación, lo que requería instrumentar la Educación Polimodal. En diciembre de 1998 culminaron sus estudios la primera promoción de alumnos del Tercer Ciclo de EGB y a fin de garantizar la continuidad de la formación prevista para dichos alumnos, en 1999 se dio inicio a la implementación progresiva del nivel polimodal, originando la cuarta etapa de la Transformación Educativa. Tal implementación supuso, también, la aplicación progresiva de los Trayectos Técnicos Profesionales y Trayectos de Arte para los Servicios Educativos de las modalidades Técnica, Agraria y Polivalentes de Arte. A partir del ciclo lectivo 1999 se dictó el primer año de Polimodal y continuaron como ciclo cerrado los cursos de 4°, 5° y 6° año del nivel medio, los que culminaron al promocionar en los años 1999, 2000 y 2001.

Según la normativa, la cuarta etapa de la denominada Transformación Educativa se fundamentó en la necesidad, dado el contexto económico del momento, de vincular la educación, el crecimiento y el desarrollo posible a través de la formación de recursos humanos. El desarrollo y la consolidación del último ciclo de la ex Escuela Media, denominado Polimodal, resultaría estratégico al articular la resultante del sistema de producción de conocimiento y formación, con el sistema de producción de bienes y servicios. En dicha fundamentación se estableció que el desarrollo y la inserción del país en el contexto internacional, suponía como desafíos la competitividad basada en la incorporación de tecnologías, la investigación básica, la capacidad de respuesta de demandas. Surgió, entonces, la necesidad de articular los sistemas educativos con los sectores económicos empresariales,

¹⁷Un ejemplo se podía observar en que el Área de Ciencias Sociales podía ser dada por un docente con titulación en Geografía o en Historia, dependiendo de las reubicaciones de los cargos producidas.

la industria, y otros sectores intervinientes en el desarrollo económico del país. La universalización de la enseñanza básica no alcanzaba para hacer frente a los problemas que planteaban la globalización y el nuevo contexto internacional. De aquí la importancia de lograr la universalización de la enseñanza Polimodal. Para ello fue necesario seleccionar contenidos fuertemente formativos en todas las áreas de conocimiento para luego seleccionar contenidos más particulares y operativos. Se pretendió una formación orientada, polivalente y no especializada la cual permitiría la adquisición de habilidades comunicacionales, científicas y tecnológicas, éticas y estéticas, aplicables a contextos complejos y cambiantes. Se redefinió, consecuentemente, la estructura y carga horaria de las modalidades.

A raíz de esta reforma educativa, la estructura del nivel medio se transformó en dos sentidos. Por un lado, los dos primeros años de la antigua escuela media, se incorporaron a la EGB, específicamente en su Tercer Ciclo. Por otro lado, los tres últimos años de Educación Media conformaron el nivel de Educación Polimodal. Según la Resolución, una de las consecuencias positivas de este cambio se relacionó con la retención de gran cantidad de preadolescentes, que anteriormente resultaban excluidos del sistema educativo. La decisión política de implementar el Polimodal posibilitaría la incorporación de un importante número de jóvenes a los beneficios de un nivel educativo que habría de capacitarlos para afrontar los desafíos de la vida adulta con mayores posibilidades de éxito.

Esta transformación trajo aparejada uno de los problemas de la implementación del Tercer Ciclo de la EGB. En el caso que analizamos, se decidió que las hasta ese momento Escuelas Primarias tomaran a su cargo los octavos y novenos años, transformándose en Escuelas de EGB. Ello implicaba, entre otras cuestiones, que los ex primeros y segundos años se trasladaran al edificio de las ex escuelas primarias o que siguiesen estando en las ex escuelas medias. La decisión implementada admitió las dos posibilidades: *Escuelas primarias* con aulas disponibles realizaron la apertura de los octavos y novenos años en sus edificios; *Escuelas secundarias* que continuaron con los octavos y novenos años en sus edificios pero "en articulación" con alguna EGB cercana.

Esta modificación (especialmente en el caso de las articulaciones) implicó el cruce entre dos lógicas diferentes conviviendo en un sector de las instituciones. Los octavos y novenos años quedaron conformados por docentes del nivel secundario, con direcciones provenientes del nivel primario, niveles que históricamente han sido diferentes por varios motivos, entre los cuales podemos citar al de la obligatoriedad o no de sus trayectos.

Dados los fundamentos de la formación del nivel Polimodal en relación con el desarrollo y crecimiento económico del país, los principios sobre los que se basó el diseño curricular de la Educación Polimodal procuraron una formación que afectara tres dimensiones educativas: la articulación con el mundo del trabajo, el desarrollo de concepciones y actitudes en torno a una nueva ciudadanía y la posibilidad de realizar estudios posteriores como mani-

festación de la necesidad de educación permanente. Se establecieron las siguientes modalidades: Ciencias Naturales, Humanidades y Ciencias Sociales, Producción de Bienes y Servicios, Economía y Gestión de las Organizaciones, Arte, Diseño y Comunicación. Las cargas horarias del nivel Polimodal se expresaron en Módulos de una (1) hora reloj, lo cual implicó la modificación de la jornada escolar en lo que refiere a organización de horarios y cargos. En este sentido, la cobertura de los espacios curriculares para el primer año del polimodal quedó a cargo de los docentes que se desempeñaban en los terceros años del Nivel Medio conforme a las pautas que para cada caso estableciera la resolución. Los docentes se asignaron respetando la tabla de correspondencias entre las asignaturas del tercer año del nivel medio y los espacios curriculares de la educación polimodal.

3.2.1. Los recurrentes cambios en la evaluación, calificación, promoción y acreditación

El régimen de evaluación, calificación, promoción y acreditación de los estudios del nivel Polimodal constituyó una de las dimensiones más reformadas durante los años 1998-2005 por parte del gobierno provincial. En 1997 se sancionó la Resolución DGCyE N° 3.376 que derogó a las Resoluciones DGCyE N° 1.428/90, N° 4.520/91 y N° 4.958/96 para los Primeros, Segundos, Cuartos, Quintos y Séptimos años de la EGB, que se encontraban alcanzados por la reforma en ese momento. En el año 1998 se aprobó la Resolución DGCyE N° 7.574/98, que derogó a la N° 3.376/97 y estableció las pautas de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos para todos los niveles de la nueva estructura académica. Para el Nivel Polimodal, la calificación resultó numérica, según escala de 1 (uno) a 10 (diez) puntos en números naturales. La acreditación correspondió a cada espacio curricular o módulo de TTP y se concretó considerando el desempeño del alumno en relación con las Expectativas de Logro formuladas por la jurisdicción. Cada trimestre, las familias y los alumnos recibirían un informe del proceso de los aprendizajes en función de tales expectativas para cada espacio curricular. Los informes tenían carácter integrador y no resultaban del promedio de calificaciones parciales sino de considerar el desempeño del alumno en relación a las expectativas de logro. El tercer informe asumía el carácter de informe final y se entregaba al finalizar el período de clases. En el caso de los módulos TTP la evaluación que se realizaba al finalizar el desarrollo de cada uno se registraba como informe final. La acreditación de los aprendizajes correspondía a cada espacio curricular o módulo TTP y se alcanzaba con una calificación en el informe final de 7 (siete) o más puntos. Los alumnos que obtuvieran una calificación de 7 o más puntos en el informe final de todos los espacios curriculares o módulos promovían al año inmediato superior.

Se implementaron períodos de compensación y de orientación para la compensación de aprendizajes en el Ciclo Escolar. Los alumnos que obtuvieran entre 6 (seis) y 4 (cuatro) puntos en el Informe Final de cualquier espacio curricular o módulo, debían compensar sus aprendizajes

en el Primer Período de Compensación -y si fuere necesario en el segundo-, en cuyo caso alcanzaban la acreditación correspondiente con la calificación de 7 (siete) o más puntos. Los alumnos que obtuvieran una calificación inferior a 4 (cuatro) puntos en el Informe Final de cualquier espacio curricular o módulo, debían compensar sus aprendizajes en los dos Períodos de Compensación, en cuyo caso alcanzaban la acreditación correspondiente si fueren calificados finalmente con 7 (siete) o más puntos. Transcurridos los períodos de compensación, los alumnos eran promovidos siempre que no tuvieran pendientes de acreditación más de dos espacios o más de un módulo de TTP.

Para ser promovido, el alumno debía registrar una asistencia equivalente al 85 % del total de días hábiles del Ciclo Lectivo, debiendo asistir por lo menos la mitad de días hábiles correspondientes a cada período para ser calificado. Superado el porcentaje de inasistencias admitido, la institución analizaba las razones de las inasistencias y el desempeño integral del alumno para determinar si se le permitía acceder a los Períodos de Compensación.

En 2003 se dictó la Resolución DGCyE N° 823/03 que para el Polimodal realizó las siguientes modificaciones evaluación, calificación, acreditación y promoción de los alumnos:

- si bien se mantuvo la escala numérica para las calificaciones parciales (de 1 a 10 puntos), la calificación final comenzó a expresarse en números decimales
- los alumnos y sus familias recibían cuatro informes del progreso de los aprendizajes, en función de las *Expectativas de Logro* establecidas para cada espacio curricular. Los tres primeros serían trimestrales; el cuarto informe, constituía el informe final y resultaba del promedio de los tres informes trimestrales
- la aprobación de cada espacio curricular o módulo de TTP/Trayecto de Arte Profesional tuvo como requisitos: una calificación en el informe final de 7 puntos o más, la existencia de calificaciones del alumno en todos los períodos, una calificación de 7 o más puntos en el tercer trimestre, la asistencia por parte del alumno al 60% de días de cada trimestre
- se establecieron dos períodos de Orientación y Evaluación de los Aprendizajes.

Cabe mencionar que en el año 2005, la DGCyE derogó en parte la Resolución N° 823/03 a partir de la sanción de la Resolución N° 1.049, referida a la evaluación, calificación, acreditación y promoción de los alumnos del Nivel Polimodal y del Ciclo de Educación Secundaria Básica (ESB). Tal Resolución se derivó del Decreto Provincial N° 300/05, por el cual se conformó la ESB en la Provincia de Buenos Aires. Si bien dicha normativa no es analizada en éste artículo, resulta importante mencionarla ya que implicó una nueva modificación durante éste primer ciclo de reformas en lo hasta aquí analizado.

En fin, la implementación de la Educación Polimodal sufrió sucesivas modificaciones que llevaron a la convivencia al interior de un mismo nivel de diversos diseños curriculares, planes de estudio y criterios de evaluación, calificación, acreditación y promoción entre 1998 y 2003. A ello debe

sumarse la coexistencia de los planes de estudios propios del Nivel Polimodal con los otros planes de nivel secundario, correspondientes a la anterior estructura académica. La diversificación de planes de estudio llevó también a la coexistencia de áreas, espacios curriculares, módulos, TTP, trayectos artísticos profesionales, complejizando la articulación entre el Tercer Ciclo de la EGB con el Nivel Polimodal y la articulación del Nivel Polimodal con el antiguo Nivel Medio mientras coexistieron.

3.3. La implementación de los Trayectos Técnico-Profesionales

Los TTP se presentaron como ofertas formativas dirigidas a un campo profesional determinado para promover el dominio de competencias profesionales, entendidas como habilidades, destrezas, conocimientos y actitudes a ser construidas mediante abordajes pluridisciplinarios. En el año 1999, por medio de la Resolución N° 1.237, se aprobó la estructura curricular de los TTP, en cumplimiento de la Resolución N° 4.625/98 (la cual estableció la implementación del nivel Polimodal y de los TTP en las Escuelas de Educación Técnica y Agrarias). Según la política jurisdiccional, la escuela del nivel medio debía articular las lógicas del sistema productivo y el sistema educativo, a fin de superar la separación entre los modelos de educación y trabajo y los procesos productivos. Por ello, en el diseño curricular en cuestión se estableció un intento por salvar los desajustes entre ambos sectores a partir de una articulación real y efectiva entre la Educación Polimodal y los TTP, constituyendo ambas ofertas una unidad pedagógico-didáctica integrada de tres años de duración y de carácter obligatorio para los alumnos que optaran por cursar el Nivel en Escuelas de Educación Técnica. Se establecieron los siguientes trayectos: Electrónica, Equipos e Instalaciones Electromecánicas, Gestión Organizacional, Industrias de procesos, Informática Personal y Profesional y Maestro Mayor de Obras. Para cada uno de ellos se definieron las áreas modulares, describiendo los módulos correspondientes a cada año, el perfil profesional, las áreas de competencia y las áreas ocupaciones y ámbitos. Los perfiles profesionales establecidos en el Diseño fueron presentados como respuesta a las demandas del sector productivo. Todos los trayectos diseñados se fundamentaron en las siguientes competencias y aptitudes básicas para el desempeño en el mundo del trabajo: Capacidad crítica y de diagnóstico, Capacidad creativa e investigadora, Capacidad para el trabajo en equipo, entre otras.

Desde el diseño se promovió su articulación con el PEI de modo tal de que los egresados encontraran su ubicación en el sistema productivo característico de su zona de referencia real o potencial. El modo de evaluación, calificación, acreditación y promoción de los TTP se reguló a través de las resoluciones mencionadas en el anterior apartado. Cuando comenzó la implementación del octavo año en el ciclo lectivo 1997, se habían creado las Ofertas Curriculares Complementarias que eran definidas como "...propuestas de formación que dependen de la Escuela Técnica y se integran al desarrollo curricular del octavo

año de la Educación General Básica, con el fin de brindar al alumno saberes instrumentales relacionados con el quehacer productivo en el contexto local y regional, y de ofrecerle orientación adecuada para enfrentar las opciones del nivel de estudio siguiente."

En el año 2002, la DGCyE de la Provincia dictó la Resolución N° 789 en la cual transforma las Ofertas Curriculares Complementarias en los Trayectos Pre-profesionales en el tercer ciclo de la EGB, como una formación temprana que permitiera su continuidad con la formación Técnica de los TTP del Nivel Polimodal, en la lógica de jerarquización del Ciclo. Tales Trayectos pre-Profesionales debían articularse horizontalmente con el Tercer Ciclo de la EGB y verticalmente con los TTP, conformando con éstos una unidad pedagógica. En este sentido, la responsabilidad de la conducción técnico-pedagógica y administrativa de los Trayectos Pre-Profesionales recayó sobre la Dirección del servicio de Educación Polimodal articulado con Trayectos Técnico-Profesionales.

La educación tecnológica propuesta en tales Trayectos, planteados como área curricular diferenciada, opcional y definida para el Tercer Ciclo de EGB, se centró en saberes tecnológicos generales y específicos y saberes científicos y matemáticos asociados. Se definió como una educación tecnológica orientada al desarrollo de competencias generales. A partir de dicha resolución, resultó obligatoria la acreditación de los Trayectos Pre Profesionales para el ingreso en los TTP. Se previó un circuito diferenciado de formación para aquellos alumnos que no habiendo aprobado los Trayectos pre-Profesionales, optaran por una formación Técnico Profesional en el Polimodal.

En consecuencia, podríamos sostener que, a pesar de la regulación normativa evidenciada en este período, la aplicación de los TTP constituyó una adecuación de las antiguas escuelas industriales a la reforma académica impulsada por el gobierno de la provincia. Su ámbito de aplicación referido exclusivamente a las modalidades técnica y agraria permiten caracterizarla como una política remedial tratando de responder a las demandas de los docentes y de las instituciones anteriormente denominadas escuelas industriales, que careció de un sentido específico en términos de educación tecnológica. Nuevamente se evidencian en este caso, la elaboración de normativas particulares para este nivel medio pero sin articulación entre ellas.

4. Notas finales

La utilización del Estado-Provincial como unidad de análisis para estudiar los impactos de las reformas educativas en Estados federales resulta un recurso sumamente útil para comprender la complejidad de las políticas educativas ya que, tal como se indicó al inicio de este trabajo, permite evidenciar diferencias significativas entre los procesos nacionales y jurisdiccionales de estas políticas (Bray y Koo, 2004). La mirada retrospectiva, a la vez, permite señalar que en la jurisdicción bonaerense se efectuó una renovación normativa y política muy profunda en tiempos sumamente escasos si se piensan la sistematización de la educación formal. Por un lado, la transfe-

ncia de las escuelas secundarias nacionales, implicó la adecuación de éstas al sistema educativo bonaerense, en un marco de restricción presupuestaria. Al mismo tiempo, se comenzaba una profunda modificación institucional que implicaba el final de las tradicionales primaria y secundaria con nuevas denominaciones que incluían ampliación de años para unos, disminución para otros o trabajo articulado entre instituciones con lógicas diferentes, cambios escasamente planificados.

En este sentido, las reformas que se gestaron en el período estudiado provocaron dificultades en las trayectorias de los estudiantes de la provincia. Como consecuencia se generaron diferentes formas escolares: una EGB3 poco definida, en algunos casos primarizada y en otros secundarizada, una -posterior- Escuela Secundaria Básica (ESB) que trató de definir una lógica propia y buscó una conducción específica, y también, la coexistencia de los diferentes opciones de estructura académica dentro del marco de progresividad que se estableció a partir del año 2007, por la implementación de la Nueva Escuela Secundaria. Es decir, convivieron en cierto momento, la ESB, el Polimodal en sus diferentes modalidades, orientaciones y especializaciones, el Nuevo Nivel Secundario, la Educación General Básica para Adultos y los Planes de Nivel Medio para Jóvenes y Adultos. En este contexto, la profundidad y velocidad de los cambios profundizaron la tendencia a la diferenciación horizontal del nivel (Braslavsky, 1985) entre escuelas que procesaron como pudieron una serie de leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y comunicaciones que afectaron con diferentes niveles de profundidad la "cultura escolar" (Viñao, 2000). En suma, luego de describir y analizar los sucesivos marcos normativos, podemos sostener que durante el primer ciclo de reformas la educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires ha sido objeto de una modificación estructural en el plano administrativo, en el institucional y en el académico que no ha tenido en claro ni el qué ni el cómo de aquello que se pensaba reformar. La modificación de la estructura académica no tuvo un sustento que explicitara la necesidad del cambio, al igual que la realizada por la LFE, como oportunamente señaló Paviglianiti (1995). También se puede constatar la necesidad ulterior por parte de las autoridades jurisdiccionales de emitir *comunicaciones* que tienen como objetivo tratar de ordenar la implementación de la reforma en aspectos tales como el pasaje de un año a otro (promoción del alumno), o bien la creación/designación/reubicación de los cargos así como la articulación entre ellos. Esa necesidad estaría mostrando la falta de previsión por parte de los responsables de las reformas y la ausencia de una planificación integral con instancias eficientes de diagnóstico del sistema jurisdiccional.

Al comienzo de este trabajo se señalaba la importancia que tiene para los actores involucrados en las instituciones escolares comprender la dinámica del cambio, el *qué* y también el *cómo* del cambio ideado. Sin embargo, en el caso bonaerense, los continuos cambios académicos e institucionales se desarrollaron en un corto período de tiempo y en diferentes niveles de la organización institu-

cional del sistema. Al mismo tiempo en que las escuelas tenían estas transformaciones, también cambió el sistema de supervisión de las instituciones. Esta última modificación generó problemas en los niveles intermedios del gobierno del sistema que tenían la responsabilidad de transmitir y acompañar a los procesos de reformas instrumentados. Es más, la transformación en el plano de la supervisión no acompañó ni respondió necesariamente a las necesidades académicas de reforma educativa. Estuvo fundamentada a partir de la lógica de la descentralización del sistema educativo (de otorgar mayor poder a lo local). Cabría preguntarse cómo repercutió esta mayor incidencia de las instancias locales (Consejo Deliberante, Intendente, Consejo Escolar) en la gestión del sistema en su conjunto. Lo hasta aquí analizado parece indicar la ausencia, por parte de las autoridades jurisdiccionales, de la contemplación de la necesaria de la importancia que posee el sentido subjetivo de los individuos implicados en el sistema escolar (Fullan, 2002).

Todo lo cual redundó en problemas de administración del sistema, tanto en los niveles intermedios de gestión cuanto en el plano de las instituciones escolares. Estas últimas trataron de resolver estos problemas en contextos de confusión ante la implementación de las políticas y derivaciones para su vida cotidiana en la tarea docente, en aspectos tales como la enseñanza de los contenidos y en la evaluación y promoción de los estudiantes en un sistema que es objeto de sucesivos cambios. Como se dijo anteriormente, las continuas *comunicaciones* referidas a distintos procedimientos de la gestión institucional dieron cuenta de la falta de planificación integral. Esto generó un margen de libertad en el proceso de toma de decisiones en un contexto de descentralización, que otorgó autonomía a las provincias y éstas, a su vez, a las instituciones, siendo los equipos los equipos de conducción los responsables del ejercicio de esta autonomía. En este escenario, la sistematización académica aparece vulnerada y con ella la provisión de oportunidades educativas equivalentes para los alumnos del sistema educativo de la jurisdicción, profundizando en muchos casos, la segmentación del sistema dentro del nivel.¹⁸

La falta de una planificación integral en el proceso de reforma educativa, sin instancias de diagnóstico del sistema, ni de programación de los cambios a introducir (en los planos académicos e institucionales) no sólo explica la instrumentación de continuas enmiendas sino que además parece reclamar un pacto educativo. O sea, el establecimiento de acuerdos básicos sobre los fines de la educación, los supuestos académicos y formativos sustentados. La necesidad de un diagnóstico del sistema educativo provincial, de la evaluación de las reformas ejecutadas, sobre todo en el nivel secundario, resultan claves en cualquier ulterior proceso de cambio que apueste a la igualdad de oportunidades sobre la base de modi-

ficaciones racionales y efectivas para la promoción del derecho a la educación.

En fin, desde una propuesta de cambio educativo consideramos que debería fomentarse el debate pedagógico sobre la base del conocimiento riguroso e integral de la situación educativa de una sociedad. Las reformas podrían ser parciales pero quizás más acertadas en la elección de sus estrategias de cambio de modo de causar un impacto más efectivo en el conjunto y evitar así reacciones adversas por parte de sus destinatarios y de los actores involucrados en el sistema educativo, tanto en el nivel nacional cuanto en el jurisdiccional.

¹⁸Según Pinkasz se podría identificar un "comportamiento" sistémico en la medida en que las escuelas responden a las modificaciones mandatorias de las políticas y a la vez lo hacen con "lógicas autónomas y en articulación con el sistema social" (Pinkasz, 2013; 126).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, F. (2008). *Escuela media y sectores populares. Posibilidades y potencia de la escuela moderna*. Buenos Aires: La Crujía.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Bray, M. & Koo, R. (eds.) (2004). *Education and Society in Hong Kong and Macao. Comparative Perspectives on Continuity and Change*. Hong Kong: CERC.
- Cappellacci, I. & Miranda, A. (2007). *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- Gallart, M.A. (2006). *La construcción social de la escuela media*. Buenos Aires: La Crujía.
- Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Jacinto, C. & Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades de la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: IIPE/Santillana.
- Paviglianiti, N. (1995). La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina: sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del Gobierno Nacional del financiamiento del sistema de educación pública. *Serie pedagógica*, 2, 123-146.
- Paviglianiti, N. (1991). *Neo-conservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Coquena.
- Pinkasz, D. (2013). Re-sistematización de la educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Un marco conceptual para el estudio de los cambios recientes de los sistemas educativos. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4, 117-130. Extraído el 23 de enero de 2014, de <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/4/art2.pdf>
- Ruiz, C. et. al. (2011). *Informe del Programa de Investigación Parámetros, regulaciones y estrategias para la mejora del trabajo escolar*. UNICEF.
- Ruiz, G. (2012). *El debate político pedagógico contemporáneo en perspectiva comparada: el lugar de las teorías de la educación en los procesos de reforma educativa*. Informe final del Postdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la UBA. Buenos Aires: FFyL-UBA.
- Senén González, S. (2001). *Argentina: Centro y Periferias en la Reforma Educativa: Macroproyectos y Micropolítica (1993-1999)*. Buenos Aires: LASA.
- Senén González, S. & Arango, A. (1997). La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal? En Oszlak, O. (comp.): *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Vol. 1. Buenos Aires: CBC-CEA.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Veleda, C. (2009). Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires. *Revista de Política Educativa*, 1, 37-65.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y rupturas*. Madrid: Morata.

Fecha de presentación: 16 de febrero de 2014

Fecha de aceptación: 21 de octubre de 2014