

Derecho Social a la Educación y Trabajo Docente. Transformaciones recientes en la provincia de Córdoba. (2003-2013)

Gonzalo Gutierrez¹

Lucia Beltramino²

(Instituto de Investigación y Capacitación- UEPC)

Introducción

Entre los años 2011 y 2013 desde Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), a través de su Instituto de Capacitación a Investigación se ha desarrollado una investigación denominada “*La producción de la (des) igualdad educativa en la provincia de Córdoba. Análisis de sus tendencias y transformaciones en el período 2003-2013*”³. **En ella hemos intentado describir** las dinámicas de escolarización en términos de sistema analizando los cambios producidos en un conjunto de variables: matrícula, cargos docentes, Unidades Educativas, repitencia, (sobre) edad, Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), desgranamiento, Asignación de Recursos por Alumno (ARPA).

El trabajo realizado nos ha permitido apreciar la presencia de un conjunto de avances muy significativos en la ampliación de oportunidades educativas vinculados con el crecimiento de la matrícula, cargos docentes y de la oferta educativa en espacios rurales por poner algunos ejemplos. También nos ha mostrado ciertas situaciones paradójales y problemáticas al momento de valorar los avances educativos en esta década. Entre ellas se encuentran: la disminución de la repitencia, la (sobre) edad y el desgranamiento en el nivel primario y el aumento de los valores de estas variables en el secundario, pero también el crecimiento en la Asignación de Recursos por Alumnos con más fuerza en el sector privado con respecto al estatal y el desarrollo de una política de expansión del sistema que, mediante la creación de anexos, ha precarizado laboralmente una parte importante del trabajo docente.

En este artículo intentaremos mostrar los cambios que han tenido algunas variables para el período aquí considerado (matrícula, UE, repitencia, (sobre) edad, desgranamiento y ARPA), su incidencia en la intensificación del trabajo de enseñar y la manera en que ello afecta las oportunidades educativas de todos los niños/jóvenes.

¹ Director del Instituto de Capacitación e Investigación de los Educadores dependiente de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).

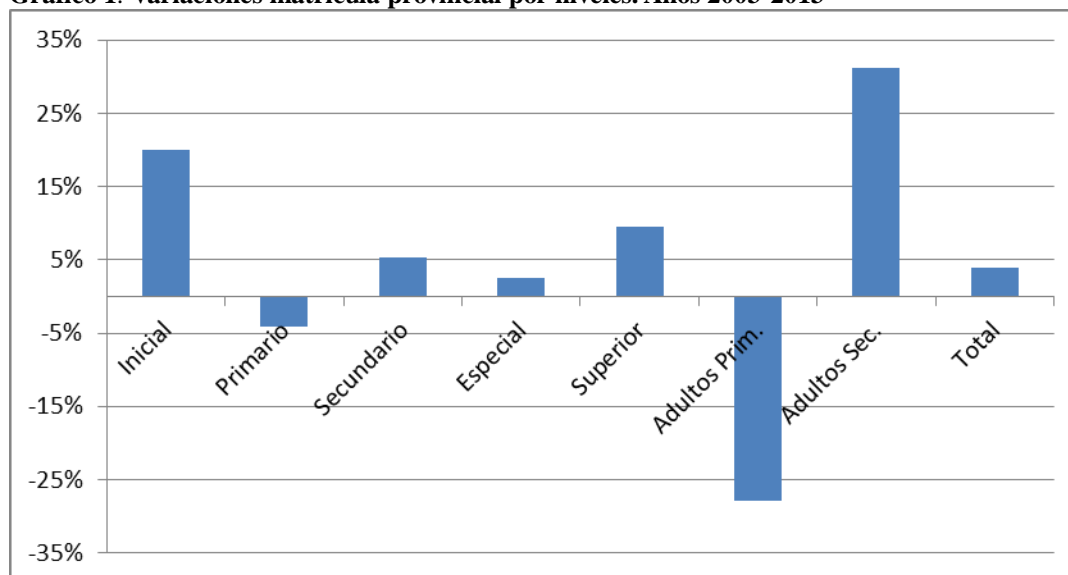
² Integrante del área de Investigación del Instituto de Capacitación e Investigación de los Educadores dependiente de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).

³ Disponible en: <http://issuu.com/capacitacion.uepc/docs/instituto-uepc-color?e=8954587/4426824>

Cuando más oportunidades educativas implican mayor intensificación del trabajo docente.

En los últimos diez años el sistema educativo cordobés en su conjunto creció un 4%. Dicho crecimiento no se explica por un crecimiento en la misma proporción de la población para los diferentes grupos etarios involucrados, lo cual da cuenta de un aumento genuino de oportunidades, especialmente en los niveles inicial, secundario y secundario de adultos. Lo expresado se refleja en un crecimiento del 1% en el sector estatal y un 10 % en el sector privado, que de este modo en el 2013 atiende a un 32% de la matrícula total del sistema. De esta forma, es posible sostener que en diez años el sector privado, que cuenta con una política explícita de selección de la población estudiantil con la que trabaja, ha incrementado en forma constante su matrícula, con respecto al sector estatal.

Gráfico 1. Variaciones matrícula provincial por niveles. Años 2003-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Educación. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Dirección de Planeamiento e Información Educativa. Córdoba.

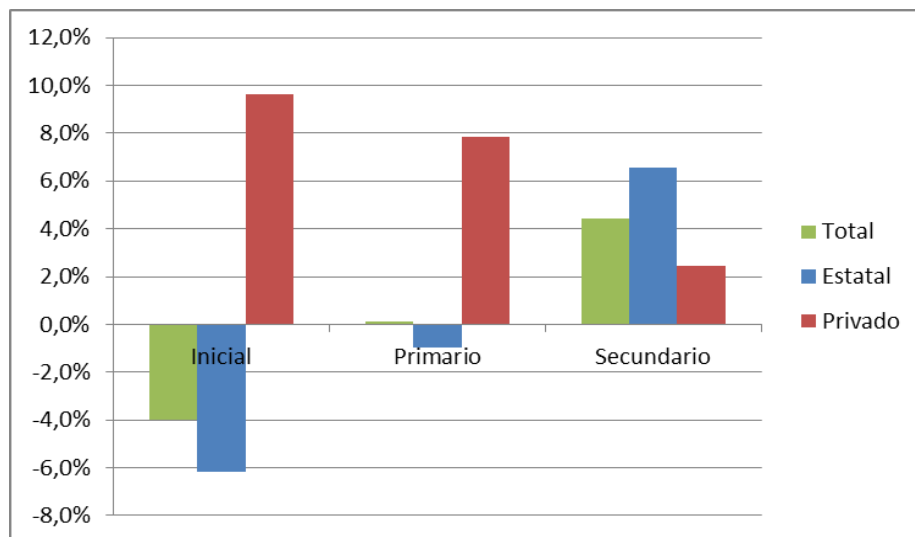
El análisis de la matrícula del **nivel inicial** durante el período 2003-2013 permite apreciar un incremento del 20% a nivel general, que representó un crecimiento del 38% en la matrícula del sector estatal y un 15% en el privado. Esto significa que en la actualidad asisten a este nivel 19.632 estudiantes más que en el año 2003. Si se considera que el crecimiento poblacional del grupo etario de niños y niñas de 3 a 5 años en el período 2001-2010 fue negativo, es posible afirmar que se ha producido una incorporación genuina de nuevos niños al nivel. En paralelo al incremento de la matrícula entre los años 2003 y 2011, se produjo una disminución del 4% en las Unidades Educativas (UE). El análisis según ámbito y tipo de gestión, muestra una disminución de UE en el sector estatal, aunque los anexos crecieron un 69% al pasar de 95 en el 2003 a 161 en 2010, mientras que en el privado, las UE aumentaron considerablemente, especialmente en centros

urbanos, decreciendo en ámbitos rurales.

En el **nivel primario** en el período 2003-2013 se produjo una disminución de la matrícula general del 4%, y del 9,5% en las escuelas de gestión estatal, mientras que en la de gestión privada creció un 15%. Para el sub-período 2003-2011, las UE también se mantuvieron estables. En el privado, la relación estudiantes por UE era en 2003 de 312 y en 2011 de 351, mientras que en el estatal fue de 152 y 146 estudiantes por UE, respectivamente debido a su alta presencia en el sector rural pues, si se compara la relación estudiantes por UE en el año 2011, entre el sector estatal urbano y el privado urbano, se observa casi la misma relación: 329 en un caso y 340 en el otro.

El **nivel secundario** registró un aumento de matrícula (5%) que implicó un 7,4% más de estudiantes en el sector estatal y un 2,5% en el privado. El crecimiento registrado en el sector estatal se produjo especialmente en los ámbitos rurales, mientras que el privado lo hizo en el urbano. Por otro lado, la relación estudiantes-UE por **tipo de gestión** refleja diferencias significativas. Mientras el sector estatal tuvo en 2003 un promedio de 485 estudiantes por UE y 472 estudiantes en 2011, en el privado hubo 306 en 2003, y 303 estudiantes en 2011⁴. Estas diferencias reflejan que el sector estatal posee una relación estudiantes-UE un 56% superior a las privadas.

Gráfico 2. Variaciones Unidades Educativas discriminadas por nivel y tipo de gestión. 2003-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Educación. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Dirección de Planeamiento e Información Educativa. Córdoba.

Los datos antes presentados muestran que la ampliación de oportunidades para acceder a la educación ha sido paralela a la profundización de diferencias en las condiciones de escolarización que intensifican, complejizan y sobrecargan el trabajo docente, dificultando la construcción

⁴ En el ámbito rural, si bien es cierto que las UE no han crecido significativamente en el período analizado, se observa un aumento del 27% de 2003 a 2011.

de aprendizajes escolares en aquellas franjas poblacionales que se vienen incorporando al sistema educativo.

Entre las cuestiones que dan fuerza a este planteo, se destacan las siguientes:

- En Córdoba la creación de anexos ha sido el modo en que el Estado busco generar mayor oferta educativa, siendo que entre los años 2003-2010 su incremento fue superior al 87%. Ellos se constituyen en una estrategia flexible pues son de carácter temporal, pudiendo cerrarse si la matrícula cae o incluso, ser trasladados de lugar/región si se lo considera necesario. La creación de Anexos se produce casi exclusivamente en escuelas de gestión estatal e implica flexibilizar y precarizar laboralmente a los docentes, y a los equipos de gestión les genera la necesidad de destinar un mayor tiempo a cuestiones administrativas que disminuyen sus tiempos de trabajo pedagógico.
- La relación alumnos por UE refleja la existencia de diferencias en las condiciones de escolarización en cada nivel educativo. En primaria, dicha relación es similar en el sector estatal y el privado. Una mirada ingenua podría señalar que a condiciones similares deberían obtenerse resultados educativos similares. Sin embargo, no hay allí una relación lineal ni causal, y menos cuando se observa que ellas son el reflejo de otras diferencias, vinculadas con las condiciones sociales y materiales de vida de los estudiantes y sus familias.
- En todos los niveles se observa que el sector privado tiene mayor presencia en aquellos ámbitos, niveles y modalidades que resultan de algún modo, menos complejos pedagógicamente y más rentables económicamente debido a una estrategia de carácter empresarial, que orienta su participación donde se presentan menores riesgos (de alcanzar objetivos pedagógicos pre-establecidos) y costos. Un ejemplo de ello, se refleja en que su presencia en el ámbito rural nunca es mayor al 3%, en ningún nivel y/o modalidad. Cuando se analiza la variación de la matrícula por niveles y modalidades educativas se observan tres cuestiones. En primer lugar, donde menos ha crecido el sector privado es en secundaria. Allí se concentran los desafíos educativos derivados de su obligatoriedad que, si bien ha posibilitado la incorporación de más estudiantes y una mayor permanencia de quienes provienen de sectores sociales más vulnerables, tiende también a concentrar la mayor complejidad en el trabajo pedagógico, como consecuencia de tener los mayores porcentajes de estudiantes repitentes y con (sobre) edad, que son atendidos por escuelas de gestión estatal. En segundo lugar, se observa que es casi nula su presencia en las modalidades educativas que atienden a quienes, por diferentes razones, han visto interrumpida su trayectoria escolar (modalidades de adultos y educación especial). En tercer lugar, es posible advertir que su crecimiento se da con mayor fuerza en los niveles educativos cuya cobertura

ya se ha universalizado y/o está en vías de hacerlo, con menores niveles de complejidad pedagógica (nivel inicial y primario), en términos de (sobre) edad y repitencia.

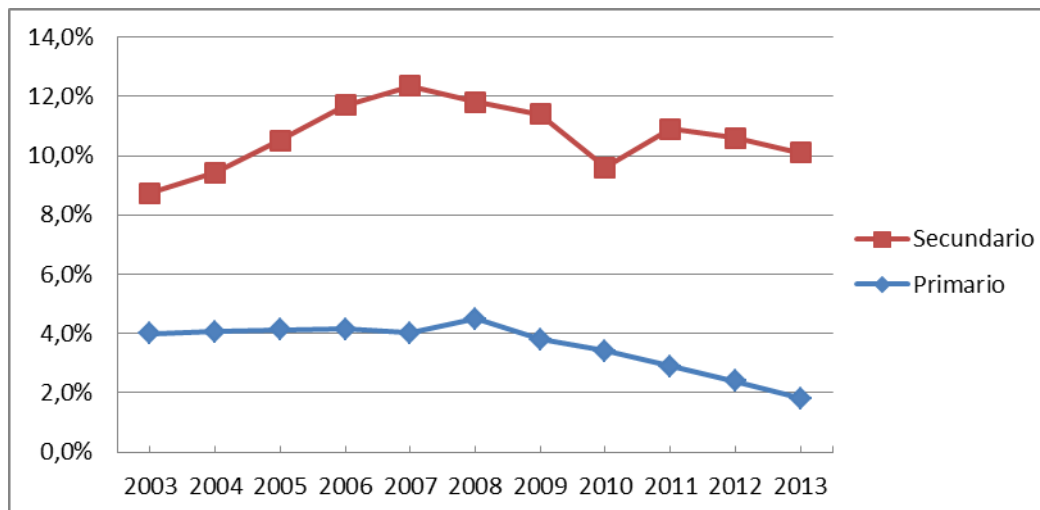
- Los datos analizados permiten sostener que en el sector estatal (y urbano) se presentan mayores dificultades para desarrollar un trabajo pedagógico personalizado, especialmente con aquellos estudiantes que poseen un capital cultural más alejado de lo esperado como punto de inicio, por la escuela. De esta forma, se intensifica el trabajo docente que se ve demandado a construir secuencias didácticas diferenciadas al interior de un mismo grupo clase disminuyendo las posibilidades de realizar un seguimiento personalizado de sus estudiantes. Esta situación redundante en menores oportunidades de aprendizaje escolar por parte de los estudiantes y un mayor malestar en los docentes, por sentir que no se está pudiendo hacer todo lo posible.

Mayores oportunidades de acceso educativo no garantizan mayores aprendizajes escolares.

Una manera de aproximarse al rendimiento educativo en Córdoba consiste en analizar las variaciones que la tasa de repitencia y (sobre) edad ha tenido en los niveles primario y secundario. La repitencia brinda información relativa a la cantidad de estudiantes que anualmente no han desarrollado los aprendizajes escolares mínimos que prevén los lineamientos normativos curriculares previstos.

El análisis por nivel de la repitencia entre los años 2003 y 2013 (Gráfico 3), muestra que esta posee dos características relevantes: por un lado, se observa que en el nivel primario disminuye un 55%, mientras que en el secundario se incrementa en un 16%. Por otro lado, es posible apreciar que la misma es significativamente mayor en el nivel secundario. Estos datos se acompañan de otros también relevantes, vinculados con la matrícula (descenso en primaria y aumento en secundaria) y tasa de desgranamiento. En el primario esta disminuye cinco puntos porcentuales, mientras que en el secundario aumenta ocho puntos porcentuales. Es decir, mientras que en un nivel son más los estudiantes que culminan su escolaridad en el tiempo previsto, en el otro, son mucho menos.

Gráfico 3. Nivel Primario y Secundario. Tasa de Repitencia. Período 2003 – 2013.

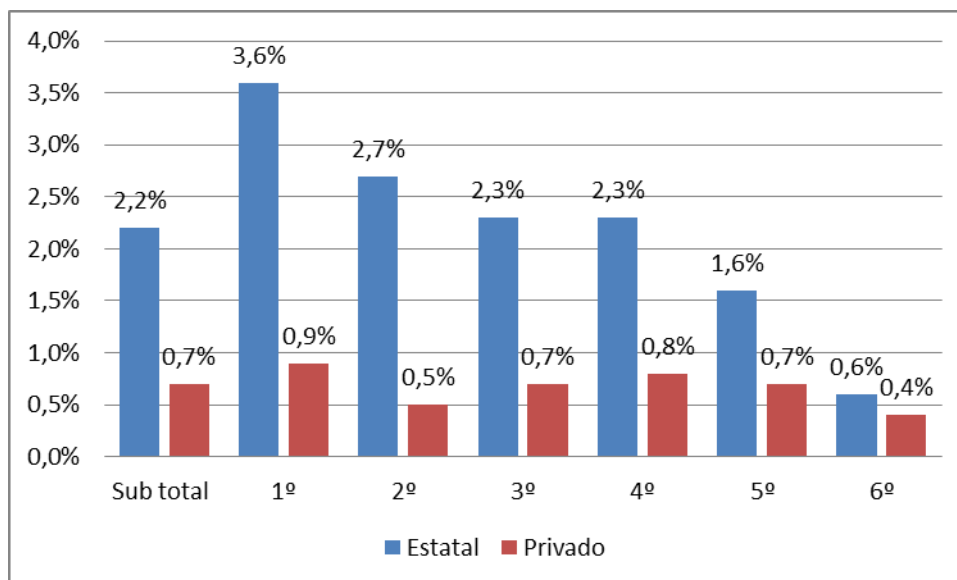


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Educación. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Dirección de Planeamiento e Información Educativa. Córdoba.

En el **nivel primario**, para el período 2003-2013, la repitencia se caracteriza por dos cuestiones: nunca superó el 5% y tuvo una disminución del 55% (Gráfico 3). El análisis de su distribución interna muestra que la mayor proporción de repitentes se concentra en el primer ciclo, particularmente en segundo grado. La comparación por tipo de gestión refleja diferencias significativas entre el sector estatal (que posee entre 3 y 6 veces más de repitencia) y el privado. El análisis por grado muestra que los mayores valores se presentan en el inicio de la escolaridad (primero y segundo grado), siendo en el sector estatal donde se presentan porcentajes mucho más elevados. Así, por ejemplo, en el año 2011 en primer grado del sector estatal, la repitencia llegó al 2,20%, mientras que en el privado fue de 0,70%⁵. Los datos sobre repitencia contrastan fuertemente con los obtenidos en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), implementados por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos en los años 2007 y 2010. En el nivel primario, aunque la repitencia no supera el 5% para el período considerado, los estudiantes con desempeños “bajos”, según los ONE 2007-2010, son siempre superiores al 20%. El descenso de la repitencia también contrasta con el débil descenso en la tasa de (sobre) edad. Su análisis muestra durante el período 2003-2010 una disminución del 14%, al pasar del 19,3% en 2003 a un 16,6% en 2010.

Gráfico 4. Nivel primario. Tasa de repitencia por tipo de gestión. Año 2013

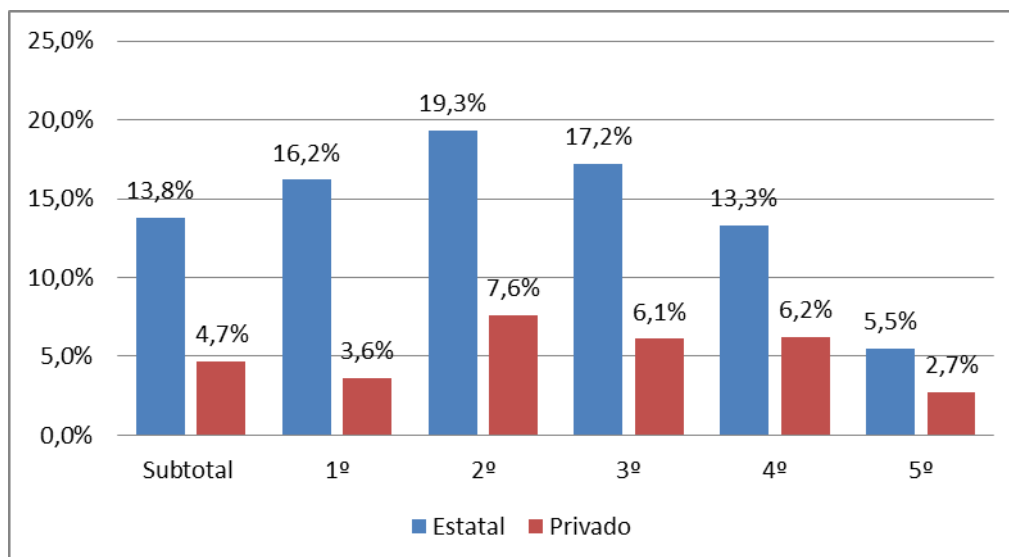
⁵Un análisis más detallado puede encontrarse en: El derecho social a la educación en la provincia de Córdoba (2003-2013). Historia reciente de su dinámica, obstáculos y desafíos. Disponible en: <http://issuu.com/capacitacion.uepc/docs/instituto-uepc-color?e=8954587/4426824>



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Educación. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Dirección de Planeamiento e Información Educativa. Córdoba.

En el **nivel** secundario, la repitencia en el año 2013 fue del 10,1% (Gráfico 5). Esto representa un 16% más que la registrada en 2003, siendo los cursos más críticos 2º y 3º año, que concentran el 69% de repitentes para el nivel y, en términos de ciclo, el Básico, con un 78%. La comparación de la repitencia del sub-período 2008-2013 permite apreciar, por un lado, que en primer año es entre 10 y 16 veces mayor que la de sexto grado y por otro, que en el nivel secundario es entre 3 y 6 veces superior a la producida en el primario aumentando de manera continua en dicho sub-período. El análisis por tipo de gestión refleja diferencias significativas para el sub-período 2008-2013, siendo en el sector estatal entre 3 y 4 veces más elevada que en el privado, para todos los años considerados (Gráfico 5). Por ejemplo, en 2013, en primer año del sector estatal la repitencia llegó al 16,2%, mientras que en el privado alcanzó apenas el 3,6%. Los ONE 2007 y 2010, permiten apreciar desde otro ángulo, el modo en que opera la selectividad escolar. El desempeño de quienes se encuentran en el último año de la escuela secundaria, presentan valores relativamente aceptables en las diferentes áreas de conocimiento. Ello contrasta fuertemente con el desempeño de los estudiantes de 2º y 3º, reflejando con fuerza la profundidad y el lugar donde se localiza la matriz selectiva que subsiste en la escuela secundaria. Es, justamente, entre los estudiantes de 2º y 3º año donde se concentra la mayor complejidad del nivel secundario: masificación del nivel, mayores porcentajes de repitencia, (sobre) edad (que en este período varío entre el 31% y el 33%, es decir, más del doble que en primaria) y abandono interanual. Es decir, donde se presentan los mayores obstáculos a la plena inclusión educativa.

Gráfico5. Nivel Secundario. Tasa de repitencia por tipo de gestión. Año 2013



Fuente: Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 2013.

Las variaciones en las tasas de repitencia, desgranamiento, (sobre) edad y los resultados obtenidos en los ONE, reflejan otros planos de complejidad en el trabajo docentes. En primaria, la enseñanza debe contemplar que numerosos alumnos poseen una edad teórica mayor a la esperada, lo cual requiere de formas didácticas de trabajo que les permitan aprender por igual a todos. En términos de trabajo docente, esto supone mayor tiempo para tareas de planificación y elaboración de secuencias didácticas, instancias de diálogo con otros docentes para analizar el progreso escolar de los alumnos y tiempo para dialogar con las familias. En secundaria, estas necesidades se maximizan si se considera la distancia que todas estas variables poseen con respecto a los valores que se presentan en primaria. Cuando las condiciones anteriormente señaladas no se presentan, a la vez que se intensifica el trabajo docente, se restan oportunidades de aprendizaje para los estudiantes.

Mejorar las condiciones de inclusión educativa requiere mejorar las condiciones de trabajo docente.

El estudio realizado desde UEPC a través del Instituto de capacitación e Investigación de los educadores muestra que el Estado provincial, garante del derecho social a la educación, ha sostenido políticas orientadas a favorecer la inclusión educativa, pero lo ha hecho de un modo que, de no cambiar, profundizara (y naturalizará) la conversión de las desigualdades sociales en desigualdades escolares. En 10 años el sistema educativo provincial logró incorporar a más de 25.000 niños y jóvenes que se encontraban hasta entonces desescolarizados. La mayoría de ellos se caracterizan por provenir de sectores rurales, asistir a escuelas públicas y pertenecer al nivel inicial y/o secundario. En este último nivel, es muy probable que los nuevos estudiantes constituyan a la vez, la primera generación en acceder a dicho nivel.

El Estado avanza en la construcción de igualdad en las oportunidades de acceso a la escuela. Ello se refleja en un aumento de la matrícula por encima del crecimiento demográfico (especialmente en el nivel inicial y secundario) y a su vez con la ampliación del acceso en zonas rurales. Sin embargo, se observan grandes dificultades para desarrollar condiciones pedagógicas adecuadas para atender a las diferentes poblaciones que asisten al sistema educativo garantizando que los estudiantes puedan apropiarse de los bienes culturales propuestos por la escuela. En este sentido, se observa que la expansión de la cobertura del sistema educativo al privilegiar la **creación de Anexos en escuelas de gestión estatal** ha generado una precarización y flexibilización laboral, sobrecargando de trabajo a los equipos de gestión, que deben destinar un mayor tiempo a cuestiones administrativas en desmedro de su función pedagógica.

Esta situación de mayor inclusión ha sido también fuente de nuevos y profundos problemas educativos. Entre los más relevantes se destacan los siguientes:

- Existen dificultades estatales para acompañar las políticas de inclusión educativa con la construcción simultánea de criterios estables y pertinentes de organización del trabajo escolar, que permitan atender adecuadamente a todos los niños y jóvenes que asisten a la escuela. Esta situación se vuelve relevante en tanto las propuestas de enseñanza que ya no pueden pensarse en forma independiente de los sujetos a quienes se dirigen, deben atender, simultáneamente: modificaciones en los diseños curriculares aprobados en los últimos años; intereses de los estudiantes; características de sus formas de relación con el saber; y la construcción de secuencias didácticas que estratégica y simultáneamente, atiendan estas cuestiones.
- Se cuenta con escasos tiempos para el trabajo colectivo entre los docentes, lo cual dificulta construir acuerdos sustantivos sobre criterios didácticos y de comunicación e información con las familias que, independientemente de su origen social, cada vez con más fuerza se asumen como sujetos colectivos con derechos a demandar la mejor educación posible para sus hijos.
- Se presentan criterios de asignación de recursos por estudiantes en la provincia de Córdoba que tienden a reforzar las desigualdades educativas. Si se considera la Asignación de Recursos Provinciales por Alumnos⁶ (ARPA), se observa que en los niveles inicial y primario⁷, disminuyó un 4,3% en el período considerado. Un análisis de su variación por

⁶ En este documento, la asignación anual por alumno se obtiene dividiendo el gasto educativo en cualquiera de sus desagregaciones, por la matrícula correspondiente. Además, se ha corregido la distorsión de la inflación con un promedio ponderado del índice de precios mayorista y el índice de precios de Córdoba. Una última aclaración: se trabaja con las ejecuciones, es decir lo efectivamente gastado, y se deja de lado lo presupuestado, para una exposición más sencilla.

⁷ No fue posible una mayor desagregación por niveles debido a la escasa descomposición por programas que existe en los presupuestos de la provincia de Córdoba.

sectores muestra que el estatal⁸ tuvo una caída del 9,7%, mientras que el privado creció un 26,3%. De este modo, la diferencia del ARPA entre ambos sectores se redujo hasta obtener en 2011 valores muy similares. Por su parte en los niveles medio, especial y superior, la asignación por alumno creció un 16,8%. Este aumento se explica fundamentalmente por el crecimiento del 60,7% del ARPA para el sector privado, contra el aumento del 3,7% registrado en el sector estatal. Este dato adquiere relevancia porque es en secundaria donde se presenta la mayor complejidad para transformar la organización del trabajo escolar, de modo tal que mejoren las condiciones de escolarización ofrecidas a los jóvenes. Sin embargo, es aquí donde, a la par de producirse una disminución de la asignación por alumno, se incrementa la distancia con lo transferido al sector privado. Es decir, donde las condiciones de escolarización se vuelven más desiguales entre sectores educativos, y más débiles en las escuelas estatales.

En este escenario para superar los obstáculos señalados, en la construcción de más igualdad educativa consideramos importante asumir que los procesos de inclusión escolar y fortalecimiento de las trayectorias educativas de los niños y jóvenes no pueden ser responsabilidad solo de la escuela y los docentes. Se requieren de equipos interdisciplinarios que puedan trabajar con quienes dejan de asistir temporalmente a la escuela, así como con sus familias. Serían preciso además, otras dos cuestiones de relevancia. Por un lado, incrementar en forma significativa la cantidad de cargos docentes, especialmente en el sector estatal, de modo tal que pueda desarrollarse una educación más personalizada donde las diferencias sociales no se transformen en diferencias escolares. Por el otro, se requiere de la construcción de tiempos pedagógicos de trabajo. Ya no puede sostenerse la tradición didáctica según la cual enseñar era todo aquello que se hacía frente al grupo clase. En la actualidad el trabajo de enseñar supone la elaboración de múltiples secuencias de actividades, el seguimiento de la producción académica de cada estudiante, el encuentro con otros docentes para pensar y debatir y decidir que textos proponer a los alumnos, con qué recursos (computadoras, imágenes, etc.) enriquecer la propuesta didáctica, de qué forma y valorar los avances y dificultades que poseen los estudiantes actividades entre otras posibles. Atender estas cuestiones implica, entonces, no solo disponer de tiempos para el trabajo pedagógico, sino también y fundamentalmente, avanzar en la construcción de otros modelos de organización escolar. Estas cuestiones tradicionalmente abordadas por la tradición didáctica y organizativa, deben comenzar a ser consideradas también en clave laboral. Pues el asunto didáctico (que actividades, que recursos, etc), es el núcleo de la identidad laboral docente. Por ello, la

⁸ Una aclaración importante cuando se compara estatal con privado: el gasto por alumno privado no incluye lo que aportan las familias en términos de matrícula, cuotas, etc. Por eso, más que los valores en sí mismos, nos concentramos en su evolución y si varía la brecha entre lo estatal y privado.

demanda por mejores condiciones de trabajo docente es también una demanda por mejores condiciones de enseñanza de modo tal que la ampliación de oportunidades educativas se complemente con la construcción de mejores condiciones de aprendizaje.

A diferencia del debate pedagógico de hace 10 o 15 años atrás, en la actualidad **no está en discusión** si el Estado debe garantizar o no el **derecho social a la educación**. Existe **consenso en que debe hacerlo**. Esta investigación procura ser un **aporte** para pensar alternativas y desafíos para construir una mayor justificación educativa.