



INSTITUTO DE  
INVESTIGACIÓN Y  
FORMACIÓN EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Maestría en Administración Pública  
IIFAP – UNC

Tesis de Maestría

**El Programa de Inclusión y Terminalidad**  
**Avances y desafíos para garantizar el derecho a la educación**

**Directora:** Mgtr. Santiago, Graciela

**Tesista:** Ab. Boyle, Marcelo

2021

## **Agradecimientos**

Este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo constante y acompañamiento de numerosas personas e instituciones, a los cuales estoy hondamente agradecido y quiero hacerlo explícito.

A mi directora, Mgtr. Graciela Santiago, que me orientó y acompañó sin imposiciones, con tanta generosidad y cariño como rigurosidad teórica, académica y política. Valoro profundamente el tiempo que dedicó a mis preguntas y a la revisión minuciosa del trabajo.

Al IIFAP, y su notable cuerpo docente, quienes instaron permanentemente a la construcción y reflexión colectiva del conocimiento.

A los frenéticos compañeros de maestría, con los cuales discutimos, compartimos y transitamos los avatares de la Administración Pública argentina.

Muy especialmente a las pretérita y presente Coordinadoras General del PIT, M. E. G. y V. G. que, junto con su equipo de gestión Paloma y Rodrigo, me permitieron acceder al Programa y confirieron todo su apoyo para ingresar a las instituciones. Agradezco su confianza, honestidad y arduo trabajo.

A todos los Directivos, Coordinadores, Preceptores, Profesores y Estudiantes de las escuelas que abrieron las instituciones y sus aulas, compartieron sus experiencias, y dedicaron su valioso tiempo en las entrevistas y consultas posteriores.

A los Equipos de Gestión y Docentes del PIT 115, por permitirme trabajar en su compañía por una nueva forma de ser y hacer escuela. Este trabajo comenzó allí, surcando sus pasillos.

A los grandes maestros que tuve a todo lo largo de mi formación. Ustedes saben quiénes son, pero no cuánto me enseñaron y marcaron.

A mi familia, por creer en mí y acompañarme en las buenas y en las no tanto.

A los amigos, venadenses, porteños y aquellos que son ahora ciudadanos del mundo.

A los PEXAs, por compartir sueños y luchas, en pos de una sociedad más justa e igualitaria.

Finalmente, “A los desharrapados del mundo y a quienes, descubriéndose en ellos, con ellos sufren y con ellos luchan”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Freire, 1970.

## Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	1
<b>Índice</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	7
<b>Metodología</b> .....	12
<b>Marco Teórico/Aspectos conceptuales</b> .....	16
<b>Antecedentes de investigación</b> .....	26
<b>CAPÍTULO 1:</b>	
<b>Breve historia del sistema educativo argentino bajo los presupuestos de igualdad y justicia social</b> .....	31
<b>CAPÍTULO 2:</b>	
<b>El Programa de Inclusión y Terminalidad 14/17</b> .....	40
2.1 Fenomenología.....	40
2.2 Origen, objetivos, dependencia institucional.....	41
2.2.1 El mito de origen y la autoría del Programa.....	43
2.2.2 Objetivos.....	45
2.2.3 Dependencia institucional del PIT.....	46
2.3 La Coordinación General.....	47
2.3.1 Comienzos de la Coordinación General y su primera gestión.....	47
2.3.2 Actualidad de la Coordinación General. La segunda gestión y su etapa de institucionalización.....	50
2.4 Formato escolar diferenciado.....	51

2.4.1 Pluricurso.....	52
2.4.2 Itinerarios formativos individuales y ausencia de repitencia.....	54
2.4.3 Cambios en el sistema de evaluación y aprobación.....	55
2.4.4 Ausencia de amonestaciones y expulsión. Paradigma de la Autoridad vs Paradigma de la Convivencia.....	56
2.4.5 Proyectos Integrados.....	57
2.5 Las sedes PIT. Apertura, crecimiento y estancamiento.....	59
<b>CAPÍTULO 3:</b>	
<b>Capacidades y déficits estatales del Programa PIT.....</b>	<b>62</b>
3.1 Déficit asociado a las leyes, normas y “reglas de juego”.....	64
3.1.1 Respecto del marco normativo que regula al PIT.....	64
3.1.2. Respecto de Ley Nacional de Educación y los derechos consagrados en la misma.....	67
3.1.3. Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso de las Estudiantes Embarazadas, Madres y Padres adolescentes (EEMPA).....	70
3.2 Déficit asociados a las estructuras organizacional interna y distribución de funciones.....	73
3.2.1 Dependencia institucional del PIT. La autonomía autoadquirida.....	73
3.2.2 La Coordinación General del PIT.....	75
3.2.3 Ausencia de regulación sobre las responsabilidades y tareas de las autoridades que intervienen en el PIT.....	84
3.3 Déficit asociados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.....	94

3.3.1 Presupuesto de la Política PIT.....	94
3.3.2 Escasez de recursos de la Coordinación General.....	99
3.3.3 Déficits de Infraestructura y recursos en las sedes.....	100
3.3.4 Disponibilidad de los recursos según los horarios de los PITs.....	102
3.3.5 Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso de las Estudiantes Embarazadas Madres y Padres Adolescentes (EEMPA).....	103
3.4 Déficit asociados relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.....	108
3.4.1 Los recursos humanos de la Coordinación General.....	108
3.4.2 Coordinadores Pedagógicos.....	111
3.4.3 Docentes.....	114
3.5 Déficits asociados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas.....	125
3.5.1 Coordinación General.....	125
3.5.2 Coordinadores Pedagógicos.....	125
3.5.3 Docentes.....	126
3.5.4. Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso EEMPA....	133
3.5.4.1 Conocimiento parcial de los derechos de EEMPA por parte de la Coordinación General.....	134
3.5.4.2 La Coordinación General y la ausencia de estadísticas.....	134
3.5.4.3 La Coordinación General y su estrategia comunicacional y de ejercicio de los derechos de los EEMPA.....	137

3.5.4.4 Los Coordinadores Pedagógicos. El Cuello de botella.....	138
3.5.4.5 Docentes.....	141
3.5.4.6 Preceptores.....	142
3.6 Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales.....	144
3.6.1 Articulación del PIT con políticas de escala provincial.....	146
3.6.2 Articulación del PIT con políticas de escala nacional.....	151
3.6.3 Supresión y recortes de las políticas sociales provinciales.....	152
3.6.4. Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso EEMPA....	156
3.6.4.1 La ausencia de una política integral que cuide las trayectorias educativas del grupo EEMPA.....	156

#### **CAPÍTULO 4:**

<b>Tensiones y desafíos en los objetivos de la política PIT.....</b>	<b>162</b>
4.1 Ingreso.....	162
4.1.1 Los requisitos formales.....	165
4.1.2 Los requisitos informales.....	170
4.2 Permanencia y terminalidad.....	178
4.2.1 La asistencia.....	178
4.2.2 La permanencia frente a prácticas institucionales discriminatorias.....	181
4.2.3 Los estudiantes y el estado de situación económica, social y laboral de Argentina durante el período 2015/2019.....	184
4.2.4 La terminalidad.....	187
4.3 Calidad, contenido educativo y situación de aprendizaje.....	191

4.3.1 Percepciones sobre la calidad educativa en el PIT.....	191
4.3.2 La Nueva Propuesta Curricular. La Resolución 64/16.....	194
4.3.3 Las pruebas aprender. Una forma de medir la calidad educativa.....	195

## **CAPÍTULO 5:**

### **Claves orientadoras hacia la construcción de un Plan de Fortalecimiento**

<b>Institucional de la política PIT.....</b>	<b>199</b>
--	------------

## **CAPÍTULO 6:**

<b>Conclusiones.....</b>	<b>201</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>207</b>
--------------------------	------------

## Introducción<sup>2</sup>

El Trabajo Final de Tesis titulado “El Programa de Inclusión y Terminalidad. Avances y desafíos para garantizar el derecho a la educación”, se presenta para optar al grado de Magíster correspondiente a la carrera de Maestría en Administración Pública con sede en el IIFAP, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), realizado con la dirección de la Mgtr. Graciela Santiago. El trabajo se inscribe en el contexto del análisis de las políticas públicas y las capacidades de la burocracia a nivel provincial.

Específicamente, dirigimos nuestra mirada a las políticas educativas. Estas han sido puestas en jaque a partir de numerosos estudios que dan cuenta de que el sistema escolar es más bien un lugar donde se reproducen cada vez más las estructuras sociales, realizando así las desigualdades existentes según la pertenencia de clase (Coleman, et al., 1966; Bourdieu y Passeron, 1970; Jenks, 1972 Baudelot y Establet, 1975).

Pese a que en el año 2006 se sancionó la Ley Nacional de Educación Nro. 26.206<sup>3</sup>, la cual garantizó el derecho de todos los argentinos de finalizar los estudios secundarios, persisten grandes desafíos a la hora de afianzar su cumplimiento efectivo. Esto se debe a que al tiempo que se incorporan “nuevos públicos”<sup>4</sup> (masificación), se enfrentan con un sistema históricamente determinado para la exclusión y expulsión (carácter selectivo).

Según Tenti Fanfani (2011), estos fenómenos “han producido un terremoto en las instituciones de educación básica”. Lo anterior se ve corroborado en los datos

---

2 Antes de comenzar, debemos realizar algunas notas sobre el lenguaje, género y el estilo seleccionado para la presente redacción. En base a reconocernos que, en tanto sujetos, contenemos un posicionamiento epistemológico, político, ideológico (en palabras de Eliseo Verón: “La ideología es una dimensión que atraviesa la semiosis social”) se ha decidido el empleo de la voz activa, lo cual es consecuente con el antiobjetivismo. Asimismo, utilizamos el plural para evitar el empleo permanente del “yo”, conjugando y manifestando asimismo un saber co-construido. Finalmente debemos aclarar que se ha decantado, a falta de mejor alternativa, por el uso del genérico tradicional masculino a fin de no sobrecargar el texto con el empleo del femenino y masculino juntos. Sin perjuicio de ello, el autor concibe que el lenguaje no es neutral, e invisibiliza las desigualdades de género.

3 En adelante “LNE”.

4 Expresión de uso frecuente en la literatura para referirse a sectores sociales tradicionalmente excluidos (Jacinto y Terigi, 2007).

relevados por el último Censo Nacional en el año 2010, donde solo el 47,8% de los jóvenes de 20 años había finalizado el nivel secundario<sup>5</sup>.

Este desolador panorama se ve acentuado debido a que, según estudios estadísticos, quienes abandonan y tienen las mayores tasas de fracaso escolar, son los adolescentes de nivel socio económico bajo (Duro, Volpi y Contreras, 2010). Los distintos países de la región<sup>6</sup>, así como el Estado Nacional y Provincial<sup>7</sup>, han advertido la gravedad de la situación. Por ello, han propuesto diversas iniciativas y políticas públicas que buscan modificar el formato escolar tradicional para generar un modelo escolar alternativo.

En dicho marco, la presente investigación se encuentra orientada al estudio de la implementación del “Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años” (PIT 14-17)<sup>8</sup> diseñado durante el año 2010 por el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba para promover la culminación de los estudios de nivel secundario por parte de los alumnos que han abandonado o que no han iniciado sus estudios secundarios.

El PIT, se presenta como una nueva propuesta de escolarización alternativa para el nivel. En ella, los estudiantes tienen la posibilidad de iniciar, retomar, avanzar y culminar allí el ciclo de escolarización secundaria. Una vez completada la cursada y aprobadas las instancias previstas en el plan de estudios, se obtiene un título de educación secundaria, equivalente al de cualquier otra escuela de gestión estatal.

El PIT tiene como objetivo lograr “trayectorias escolares continuas y completas, a través de la implementación de medidas que amplíen las posibilidades de ingresar, permanecer y egresar de la escuela”, y está orientado a atender una franja poblacional (comprendida entre los 14 y los 17 años) que por diferentes razones no

---

5 Cifra respaldada por la UNESCO (2013), “aproximadamente solo entre el 50 y el 60% de los chicos que ingresan al secundario lo terminan en tiempo y forma”.

6 Según Terigi, F., 2015 y Yapur, 2019 se encuentran los siguientes programas que buscan la reinserción escolar: Programa Nacional Nuevas Oportunidades Educativas para los Jóvenes (Costa Rica), Modalidad de Educación acelerada (El Salvador), La Escuela busca al niño/a en Medellín (Colombia), Proyecto de Reinserción educativa (Chile), Programa de Aulas Comunitarias (Uruguay), y Centros de Transformación Educativa en la ciudad de México (México).

7 Se pueden mencionar entre otras a: Las escuelas de Nuevo Formato y PLANEA (Tucumán), El Plan Vuelvo a Estudiar (Santa Fe), Escuelas de Reingreso (Ciudad de Buenos Aires) y Los Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes -CESAJ- (Buenos Aires).

8 En adelante “PIT”.

está incluida ni en la oferta tradicional para jóvenes y adolescentes, ni en las modalidades más específicas como la Educación para jóvenes y adultos.

Entre la multiplicidad de motivos por los cuales los jóvenes no comienzan o abandonan sus estudios, se encuentra el hecho de que se convierten en padres y madres o que están al cuidado de sus hermanos menores. Los padres en edad escolar y estudiantes embarazadas contrastan con la imagen del alumno ideal de la escuela secundaria, es por eso que escogemos a esta población como referencia para visibilizar su condición al interior de un Programa que busca la inclusión y terminalidad de jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

La sanción de la Ley Nacional de Educación al concebir a la educación como un bien público, establece en su art. 11 la garantía de la inclusión educativa. Se impone, en consecuencia, el deber del Estado de suministrar las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos educativos de todos los estudiantes, inclusive los pertenecientes a la población caracterizada anteriormente. Así las instituciones educativas deben garantizar la terminalidad de sus trayectorias académicas en el nivel secundario, con el fin de evitar la exclusión.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el objetivo general de la tesis ha sido analizar los límites y posibilidades del PIT como política educativa que se propone la inclusión educativa de adolescentes en situación de vulnerabilidad. Asimismo, busca caracterizar el estado de situación de los derechos educativos de quienes asisten al mismo, particularizando el caso de las estudiantes embarazadas, madres y padres debido al riesgo intrínseco de sus trayectorias educativas. Pretendemos de esta manera contribuir a la reflexión, discusión y revisión de las concepciones sobre la inclusión educativa, el derecho a la educación y las prácticas de la enseñanza en la educación secundaria.

La investigación se desarrolló enmarcada en la tradición cualitativa de las ciencias sociales. Para ello, nuestro trabajo contó con visitas sistemáticas a 8 sedes de la ciudad de Córdoba donde se desempeña el Programa. En dichos encuentros, por un lado, se tomaron entrevistas semi-estructuradas a los Directores, Coordinadores Pedagógicos, Preceptores y Docentes, y por el otro, se realizaron encuestas con los

estudiantes. Asimismo, se entrevistó en profundidad a las Coordinadoras Generales, actual y pretérita, para recuperar así la visión de las encargadas de direccionar la política pública. Finalmente, se consultó a 3 Supervisores del nivel medio para complementar e incorporar su mirada al estudio. Mediante la elección metodológica asumida buscamos comprender reflexivamente las miradas y prácticas que desarrollan los distintos actores que intervienen en la política, con el fin de analizar cómo se apropian y resignifican las mismas.

Concordamos con Steinberg, Tiramonti, y Ziegler (2019), en la necesidad de recurrir a paradigmas que aborden la complejidad, recurriendo para ello a enfoques sistémicos donde se analice simultáneamente el sistema o contexto donde las propuestas educativas se inscriben, y las condiciones de posibilidad intrínsecas hacia el interior de las escuelas. De esta manera, nos propusimos analizar tanto los discursos oficiales como los procesos de apropiación de las políticas de inclusión educativa PIT 14-17, desde una mirada analítica que articule y ponga en tensión, las macro y micro políticas mediante un abordaje de meso nivel de análisis sociopolítico.

El trabajo realizado está organizado en seis capítulos, que exponen de forma ordenada los resultados alcanzados en el trabajo de investigación.

En el Capítulo 1, “Breve historia del sistema educativo argentino bajo los presupuestos de igualdad y justicia social” realizamos un recorrido histórico sobre la configuración del sistema educativo nacional desde su génesis hasta la actualidad.

En el Capítulo 2, “El Programa de Inclusión y Terminalidad 14/17” exploramos la política educativa en estudio desde su aspecto formal/normativo, focalizando en el origen, objetivos, dependencia institucional, y su formato escolar diferenciado.

En el Capítulo 3, “Capacidades y déficits estatales del Programa PIT” desarrollamos los déficits de la política en estudio utilizando para ello como guía la metodología SADC (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional). Mediante la misma presentamos los principales hallazgos del estudio en su comparación entre el discurso normativo y la aplicación del Programa en el terreno.

En el Capítulo 4, “Tensiones y desafíos en los objetivos de la política PIT” efectuamos un análisis del desempeño de los objetivos de inclusión, permanencia, terminalidad y calidad que se propone la política.

En el Capítulo 5, “Claves orientadoras hacia la construcción de un Plan de Fortalecimiento Institucional de la política PIT” bosquejamos las principales acciones y decisiones que permita dar solución a los límites y desafíos de la política hallados en la investigación.

En el Capítulo 6, “Conclusiones” presentamos algunas reflexiones que sistematizan los resultados alcanzados con el objeto de dar cuenta de aquello que pueda contribuir a los debates sobre la política pública educativa.

Consideramos indispensable analizar el campo de las políticas públicas educativas, y dentro de él, las que están marcando el rumbo de una nueva forma de escolarización para contribuir al debate de los límites y tensiones que obstruyen la conformación de este nuevo formato educativo. Además, mediante el mismo pretendemos visibilizar una serie de supuestos que lograron naturalizarse en el sistema educativo y reflexionar sobre el derecho a la educación y la inclusión educativa.

## Metodología

Para el abordaje del problema de investigación se tomaron como base los desarrollos teóricos y metodológicos de la perspectiva analítica denominada “Mesonivel del análisis sociopolítico” (Carranza, A y equipo; 2006 y 2008). Esta perspectiva permite articular un estudio de la macropolítica, esto es como se estructura una política pública, con el análisis de la micropolítica, lo que significa explicar cómo los distintos actores reinterpretan dichas políticas hacia el interior de las instituciones.

Para el análisis del nivel de la macropolítica se realizó en primera instancia, una etapa de revisión documental donde se ponderó específicamente las características que el Documento Base del PIT y la Resolución 64/16 (nueva propuesta curricular) proponen, en relación con los objetivos y la estructura organizacional con la cual buscan hacerlos posible. Asimismo, se examinaron las normativas nacionales y provinciales en materia de educación, incluidas las Ley Federal de Educación, Ley Nacional de Educación, Resoluciones del Consejo Federal de Educación, la Ley de Educación de la Provincia de Córdoba, entre otras.

Dicho análisis se complementó con un extenso buceo bibliográfico y con una etapa de entrevistas semiestructuradas a quienes ejecutan y ejecutaron la política en análisis. De esta forma, se entrevistaron a la primera Coordinadora General del Programa, M. E. G.<sup>9</sup>, y a la actual Coordinadora General, V. G.<sup>10</sup>.

En la escala de la micropolítica, se tomaron como unidades de observación y estudio 8 sedes del programa radicadas en la zona centro, sur, este y nordeste de la ciudad de Córdoba Capital. La decisión de tomar dichas unidades de análisis estuvo vinculada, en una primera instancia con la intención de realizar un muestreo aleatorio, en segundo término teniendo en cuenta la heterogeneidad de su ubicación geográfica, y en tercer lugar con las posibilidades de acceso a las instituciones. En su definición participó parcialmente la Coordinación General del PIT proponiendo un listado de 10 instituciones, de los cuales fueron seleccionados al azar 4 de ellas. Se

---

9 En adelante referida como: “Primera Coordinadora General”, “Excoordinadora General”, indistintamente.

10 En adelante referida como: “Victoria”, “Actual Coordinadora General”, indistintamente.

fue ampliando el número de entrevistas y visitas a las sedes mediante la técnica de “bola de nieve”, esto es, mediante la consulta de nuevas personas por recomendación de los informantes claves, hasta que se alcanzó el punto de saturación.

Para recabar los datos, se realizaron entrevistas semiestructuradas en forma personalizada a Directores, Coordinadores, Preceptores, y Docentes de los diferentes PITs. Dicha información ha sido complementada con el análisis de documentos institucionales tales como nómina de Docentes, programas y proyectos institucionales, registros de asistencia, etc.

Por su parte, el trabajo contó con un período de encuestas a los alumnos y alumnas de las distintas sedes, con el fin de recuperar las prácticas y la palabra de los sujetos que día a día viven la institución. Dicha experiencia fue combinada con observaciones de clase. En total se tomaron 97 encuestas a estudiantes. Asimismo, se realizaron 6 entrevistas semi estructuradas a estudiantes con hijos a cargo que egresaron del PIT, y 2 a estudiantes con hijos a cargo que abandonaron el Programa. Posteriormente, la indagación contó con una segunda etapa donde se entrevistaron a 3 Supervisores del nivel medio para complementar la información recabada.

Finalmente, recurrimos parcialmente a la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), para determinar el Déficit de Capacidad Institucional (Oszlak y Orellana, 2000), analizando así la política PIT en su conjunto. Debemos señalar que si bien la metodología ha sido tomada como referencia, esta no ha sido aplicada de forma completa debido a limitantes en el acceso al campo y la información disponible. Asimismo, y como se evidenciará en apartados subsiguientes, el órgano encargado de ejecutar la política pública no dispone de un marco jurídico ni se encuentran establecidas las responsabilidades y tareas de él y sus agentes, requisitos necesarios para la aplicación cabal de la metodología. Sin perjuicio de lo cual, ésta ha servido de guía para estructurar los resultados y establecer los cimientos que nos permitieron elaborar recomendaciones de mejora institucional, y proponer soluciones a la multiplicidad de desafíos que enfrenta el PIT en la consecución de los objetivos propuestos.

Especificaciones sobre el área de trabajo y la recolección de información.

El estudio contó con un extenso trabajo de campo, el cual se realizó durante el año 2019. A continuación, se especifica cada establecimiento con el fin de poder ahondar en la comprensión de su realidad particular. Cabe aclarar que, a fin de preservar el anonimato de los distintos actores escolares, los nombres de las sedes han sido renombradas con caracteres alfabéticos.

- El PIT A es un PIT céntrico<sup>11</sup>, funciona en un establecimiento educativo de gestión estatal desde el comienzo del Programa. Su horario de funcionamiento es en el turno mañana.
- El PIT B es un PIT céntrico, que funciona en un establecimiento educativo de gestión estatal desde el comienzo del Programa. Su horario de funcionamiento es en el turno noche.
- El PIT C, se encuentra ubicado en el sur de la ciudad, fuera del anillo de circunvalación. Funciona en un establecimiento educativo de gestión estatal desde el comienzo del Programa. Su horario de funcionamiento es en el turno noche. El mapa de Índice de Calidad de Vida<sup>12</sup> muestra una zona donde predomina el rojo y amarillo, lo cual significa un bajo índice de calidad de vida.
- El PIT D está ubicado en la zona sur de la ciudad. Es un anexo y funciona en una escuela primaria de gestión estatal desde el año 2014. Su horario de funcionamiento es en el turno noche. El mapa de ICV muestra colores

---

11 Los PITs que funcionan en el centro reciben estudiantes de todos los barrios de la ciudad debido a la configuración radio céntrica del sistema de transporte. Se ha decidido no indicar el ICV debido a que no refleja la situación contextual de los estudiantes.

12 Mapa desarrollado por el CONICET en base al censo, estadísticas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación e investigaciones del CONICET. Se toma en cuenta dos grandes grupos de indicadores, los socioeconómicos vinculados a datos en educación, salud, vivienda y los ambientales relacionados con condiciones contextuales como contaminación, inundabilidad o acceso a recursos culturales/recreativos. Los colores reflejan la situación de la calidad de vida en los diferentes radios censales, cuanto mayor sea el índice de Calidad de Vida más verde será. En contraposición, cuanto peor sea el índice más rojo. El amarillo muestra una situación intermedia. Al respecto ver <https://www.conicet.gov.ar/dime-donde-resides-y-te-dire-cuan-bien-o-mal-vives/>

amarillos y verde claro, lo cual significa una situación de intermedia de calidad de vida.

- El PIT E, ubicado en el este de la ciudad de Córdoba, cercano al anillo de circunvalación. Funcionan en un establecimiento educativo de gestión estatal desde el comienzo del Programa. Su horario de funcionamiento es en el turno noche. El mapa de ICV lo muestra rodeado de zonas en rojo, lo cual indica que sus barrios aledaños poseen una mala calidad de vida.
- El PIT F un PIT céntrico, ubicado hacia el sur. Es un anexo que funciona en un establecimiento educativo de gestión privada desde el año 2012. Su horario de funcionamiento es en el turno mañana.
- El PIT G, ubicado en el nordeste de la ciudad de Córdoba. Funcionan en un establecimiento educativo de gestión estatal desde el comienzo del Programa. Su horario de funcionamiento es en el turno noche. A su alrededor, el mapa de ICV muestra zonas en rojo, ocre y verde claro, lo cual indica un ICV de mediano a bajo.
- El PIT H es un PIT céntrico, que ahora funciona en un establecimiento educativo de gestión estatal desde el año 2011. Su horario de funcionamiento es en el turno noche.

## **Marco Teórico/Aspectos conceptuales**

En el presente apartado abordaremos algunos de los aspectos conceptuales que permiten evidenciar las perspectivas teóricas y epistemológicas que sirvieron de guía durante el proceso de elaboración de la presente investigación.

En primer lugar, partimos de la clásica conceptualización de Weber sobre el Estado para sopesar la misma, a la luz de los aportes de Poulantzas. Por su parte, los trabajos de Beck, Bauman y Castoriadis nos permiten evidenciar las relaciones entre sociedad, Estado e individuos. En esta clave de lectura, y orientándonos por los enfoques de Oszlak, O'Donnell y García Linera, alegamos por una noción actual de democracia y políticas públicas estatales. Instrumentalmente, para analizar a la política pública, recurriremos a la noción de "capacidades estatales" de Oszlak.

En segundo lugar, tomando como referencia la clásica visión de Rawls sobre justicia e igualdad, proponemos un abordaje integral de dichos conceptos en relación con el sistema educativo. Para evidenciar su falencia argumentativa se recurre al enfoque de las capacidades de Sen y, en el campo educativo, a la teoría reproductiva de Bourdieu y Passeron junto con los aportes actuales de Dubet.

En tercer lugar, el enfoque de derechos nos permite denunciar al derecho como una práctica no neutral, y nos habilita a utilizar al mismo como herramienta para exigir el cumplimiento de los derechos garantizados en la Constitución Nacional y en los diferentes tratados internacionales incorporados en nuestro marco jurídico.

En cuarto lugar, recurriremos al concepto de anomia que se encuentra en estrecha ligazón con el de ilegalidad, y han sido difundidos en el pensamiento nacional por Carlos Nino (1992).

En síntesis, las perspectivas teóricas que guían el análisis parten de una visión holística, acorde con la multidimensionalidad de los fenómenos sociales. Se trata, en definitiva, de seguir la recomendación del filósofo Morin (2001) y hacer un esfuerzo para ver al mundo en su complejidad, en su totalidad.

### **1. Estado, Sociedad, Democracia y Políticas Públicas**

Numerosos autores, a lo largo de la historia, han aportado diferentes conceptos teóricos para definir los principales elementos del campo de la administración y la política pública. A los fines del estudio, se presentan algunos de ellos en tanto se consideran necesarios para darle un marco lógico al análisis que aquí se desarrollará. Detrás de cada conceptualización teórica se esconde una forma de poder/saber, en términos de Foucault, construida históricamente la cual debe ser explicitada y hecha conciencia.

### 1.1 Estado

Weber, en su clásica concepción definía al Estado como la comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 1919). Esta concepción que ha definido por más de 100 años al Estado, encuentra su resquebrajamiento en los trabajos de Poulantzas. Este autor, tomando los aportes de la teoría marxista define al Estado como una “condensación material de relaciones de fuerza”. Entonces el Estado es un campo de lucha en el cual se dirimen las tensiones entre todas las clases sociales que componen a determinada formación social (Poulantzas, 1979). A esto se debe su lógica marcada por el conflicto y la contradicción interna, así como también la autonomía relativa de las élites económicas dominantes (Jessop, 2015).

En el presente trabajo alegamos en pos de las perspectivas de Poulantzas y Jessop ya que consideramos que estos nos dotan de una rica perspectiva para analizar al Estado en su complejidad.

### 1.2 Sociedad

Desde el campo de las ciencias sociales hace años que se advierte un período de inflexión en nuestra sociedad. El sociólogo Zygmunt Bauman, conceptualiza a la modernidad como líquida, esto es, donde el futuro pierde nitidez y es difícil de prever. Por su parte, Ulrich Beck sintetiza que nuestras vidas se han convertido en soluciones biográficas a contradicciones sistémicas (Beck y Beck-Gernsheim, 2003). De este modo, las contradicciones imperantes quedan supeditadas a las capacidades e idoneidades individuales.

En línea con esta idea, Cornelius Castoriadis (1997) ha expresado:

“la sociedad presente no se acepta como sociedad, se sufre a sí misma. Y si no se acepta, es porque no puede mantener o forjarse una representación de sí misma que pueda afirmar y valorizar, ni puede generar un proyecto de transformación social que pueda adherir y por el cual quiera luchar”.

Beck también advierte que en esta etapa “las instituciones se convierten en jinetes sin caballo” (Beck, 1995). En la misma sintonía, François Dubet, ha planteado “el declive de la institución” (Dubet, 2007) donde las transformaciones políticas, económicas, culturales y sociales de las últimas décadas del siglo XX, tienen sus correlatos en los sostenes institucionales tradicionales de los individuos (entre otros, la escuela). Así, las instituciones modernas comienzan a explicitar sus contradicciones constitutivas, otrora invisibilizadas.

Por ello, la línea teórica recuperada aquí, nos permite situarnos en un período de inflexión para la sociedad y los individuos que repercute sobre las instituciones, en especial, sobre el Estado.

### 1.3 Democracia

Guillermo O'Donnell (2001) nos dice que para concebir a los estados democráticos deberíamos alejarnos de las conceptualizaciones clásicas de la literatura especializada como ha sido aquellas basadas en el “rule of law” (procedimentalistas), para observar asimismo el cumplimiento de los derechos civiles y económicos<sup>13</sup>.

El autor citado también advierte que la democracia es un proceso donde debido al juego de interrelaciones de fuerzas sociales se deviene en un horizonte ético, que siempre puede ser ampliado, pero también restringido (O'Donnell, 2008).

García Linera aporta que actualmente por el juego de interrelaciones conflictivas entre los diferentes actores, lo que está en disputa no es tanto la “democracia” como forma de gobierno sino el significante o la narrativa de lo democrático. Por un lado,

---

<sup>13</sup> Vinculada a esta conceptualización, se encuentra la formulación de Boaventura de Sousa Santos sobre Democracia de Alta Intensidad.

como modo de sujeción de las desigualdades sociales. Por el otro, como modo de construcción ampliada de igualdades sociales sustantivas (García Linera, 2020).

A la primera concepción la denomina democracia como contención de la plebe, donde las fuerzas conservadoras y neoliberales conciben que la democracia es, y tiene que ser, el endurecimiento de los roles, los lugares y las fronteras entre los que mandan, por sus destrezas políticas, sus “méritos y conocimientos”, y “éxito”, y los que obedecen. a los cuales caracterizan de “ignorantes”, “atrasados” y “fracasados”. Para ellos, la democracia es solo un mecanismo de selección rutinaria de los más fuertes, competitivos y astutos para contener y disciplinar a los perdedores.

Por otra parte, la democracia como igualdad plebeya, donde es una manera de entender, practicar y defender la democracia como un continuo movimiento de ampliación de derechos, comenzando por los derechos políticos a participar en la toma de decisiones de la vida en común, y culminando en la ampliación de derechos a participar en el disfrute de los bienes económicos de una sociedad, de la riqueza colectiva y de la propiedad.

Desde una concepción puramente instrumentalista, ambos significantes de democracia con sus serias implicancias prácticas, podrían ser caracterizados como estados democráticos. Sin embargo, si seguimos los aportes de O'Donnell para observar el estado (real) de nuestra democracia deberíamos revisar como los derechos funcionan en la práctica, así es claro que solo bajo la concepción de democracia como igualdad plebeya estaremos en presencia de un verdadero Estado democrático.

#### 1.4 Políticas públicas

Oszlak ha definido que “El Estado es, lo que el Estado hace” (Oszlak, 2007). Este se despeña y articula, por medio de las políticas públicas que asume. Entendemos a estas junto con Oszlak y O'Donnell (1981), “...como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”. De esta forma, la política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado, sino que toda política

pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983; Thwaites Rey, 2005).

Asimismo, Castoriadis entiende a la política como la lucha por la transformación de la relación entre la sociedad y sus instituciones por la instauración de un estado de cosas en el que el hombre social puede y quiera considerar las instituciones que regulan su vida como sus propias creaciones colectivas, y por tanto pueda y quiera transformarlas cada vez que sienta que es necesario (Castoriadis, 1976).

Entonces, el objetivo de una política democrática es “ayudar a la colectividad a crear las instituciones cuya interiorización por los individuos no limite, sino que amplíe su capacidad de devenir autónomos (Castoriadis, 1993).

Para analizar la política pública recurriremos al concepto acuñado por Oscar Oszlak de “capacidad estatal”. El autor refiere al mismo como “...la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto”, capacidades que se manifiestan “...en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda” (Oszlak, 2005). Al poner el foco en las capacidades estatales, analizaremos la burocracia estatal y sus condiciones de posibilidad para ejecutar la política pública.

Como afirman Isuani, Pereyra, y Serafinoff (2018) “Las capacidades burocráticas se conciben como un conjunto de condiciones cuya presencia garantiza cierta potencialidad para el logro de los objetivos buscados pero, en principio, no nos dicen nada sobre el logro estos objetivos”. De acuerdo con los autores citados, los diversos estudios respecto la temática se han centrado casi exclusivamente a nivel nacional, relegando la escala provincial de análisis.

Asimismo, recurriremos a los conceptos de “racionalidad técnica” y “racionalidad política”. Oszlak (1999) afirma “el punto ya no es si las tecnologías ‘sirven’ a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si pueden ‘forzar’ su adopción y

así desterrar, definitivamente, sus patrones culturales indeseables”. Para el autor citado, dichas tareas caen bajo la órbita de los políticos y su racionalidad propia.

En base a lo descripto, nuestro posicionamiento si bien parte de la sospecha de la “tecnocracia” y la pretensión de la consustanciación de una discusión pluralista y democrática de las políticas públicas, reivindica la existencia de espacios de actuación específicos y de articulación de ambas racionalidades.

## 2. Evolución del concepto de justicia e igualdad y su aplicación al campo de la educación y las políticas públicas educativas

Los conceptos de igualdad y justicia han sido profundamente estudiados por diferentes campos de saber. Sin embargo, su aplicación al campo de la educación ha cobrado una especial relevancia interviniendo en los debates actuales.

### 2.1 Rawls y “el velo de la ignorancia”

Rawls, desde su visión contractualista propone un ejercicio teórico para decidir cuáles van a ser los principios rectores de la justicia. Para ello, apela al “velo de la ignorancia”, el cual requiere que uno abandone la posición que ocupa en la sociedad (“posición original”), e ignore los elementos constitutivos y sociales de las personas.

Mediante este ejercicio teórico, según la visión de Rawls, seleccionaremos dos principios de la justicia que serán útiles para la distribución de bienes escasos.

Libertad individual: cada persona tiene el mismo derecho a exigir para sí misma un adecuado esquema de libertades y derechos básicos e igualitarios.

Igualdad: Las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican si:

- a) existen oficios y puestos disponibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades (igualdad de oportunidades);
- b) promueven el mayor beneficio posible para los menos aventajados de la sociedad (principio de diferencia).

Aunque son principios jerarquizados, donde el primer principio tiene prioridad sobre el segundo, Rawls ha subrayado que los dos principios han de trabajar conjuntamente.

## 2.2 La crítica de Sen

Sen en su conferencia de 1979 “¿Igualdad de qué?” ha postulado una de las críticas más reconocidas a los postulados Rawlsianos.

Sen afirma que, al contrario de Rawls, no hay que centrarse en la distribución de los bienes primarios, sino en el conjunto de capacidades, o sea en las posibilidades reales que una persona tiene de utilizar dichos bienes para seguir su propio plan de vida. Y este conjunto de capacidades contempla "las libertades reales de elección que tiene una persona sobre las vidas alternativas que él o ella puedan llevar" (Sen, 1979). Lo importante entonces es tener la capacidad para elegir. De allí que su teoría se denomina “enfoque de las capacidades”.

Nussbaum afirma que el enfoque de las capacidades plantea una teoría de la justicia para conceptualizar y evaluar los problemas sociales que sirva “para el derecho constitucional y las políticas públicas de una nación que aspire a la justicia social” (Nussbaum, 2012).

## 2.3 Los aportes de Bourdieu y Dubet para denunciar al sistema educativo como reproductor de las desigualdades

Las concepciones de justicia e igualdad de Rawls marcaron un parangón en el universo de las políticas, reforzando las posiciones liberales que se encontraban en boga en los albores del siglo XX.

Al respecto, Dubet explica que para quienes sostenían dicha tesitura había que atender especialmente al origen social de las personas, “pues las injusticias económicas eran percibidas entonces como la principal causa de las desigualdades escolares” (Dubet 2006).

Debido a lo anterior, dichas tesituras postulaban la igualdad de oportunidades que consistía en permitirles a cada cual “acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa en la que individuos iguales se enfrentan

para ocupar puestos sociales jerarquizados. En este caso, las desigualdades son justas, ya que todos los puestos están abiertos a todos” (Dubet, 2014).

Además, desde la década de los 60 del siglo XX, diversas investigaciones han demostrado que el sistema educativo es un lugar donde se reproducen las estructuras sociales y se acentúan las desigualdades de clase (Coleman, et al., 1966; Bourdieu y Passeron, 1970; Jenks, 1972 Baudelot y Establet, 1975)<sup>14</sup>.

Al tratar a todos los educandos como semejantes, independientemente de sus diferencias, el sistema escolar termina sancionando de hecho las desigualdades iniciales. Así se observa como la aplicación del “velo de la ignorancia” Rawlsiano termina opacando las desigualdades existentes.

Entonces, el sistema escolar no rompe el determinismo social y tiene muy pocas posibilidades de alterar el papel de factores fundamentales tales como el nivel de ingreso socioeconómico, los patrones culturales, la escolaridad de los padres, entre otros.

Dubet (2014) argumentará:

Desear tanto la igualdad de posiciones como la igualdad de oportunidades, pero si no queremos vivir de ilusiones, estamos obligados a elegir el camino que parezca más justo y más eficaz, estamos obligados a dar la prioridad a una de estas dos maneras de concebir la justicia.

Por ello, se inclinará con priorizar la igualdad de posiciones.

Es una manera de concebir la justicia social que se centra en las posiciones que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de espacios sociales ocupados por los individuos, ya sean mujeres u hombres, miembros de minorías visibles o de la mayoría “blanca”, “cultos” o menos “cultos”, jóvenes o menos jóvenes, etc. Esta representación de la justicia social invita a reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, etc., que están asociadas a las posiciones sociales

---

<sup>14</sup> En argentina, esta corriente de pensamiento tuvo como exponentes los trabajos de Braslavsky (1985), Filmus (1985) y Braslavsky y Filmus (1989), entre otros.

ocupadas por individuos muy distintos en varios aspectos: nivel de calificación, sexo, edad, talento<sup>15</sup>.

En pocas palabras, no se trata de prometer a los hijos de los obreros que tendrán las mismas oportunidades de llegar a ser ejecutivos como las que tienen los hijos de estos últimos, sino de reducir la brecha en las condiciones de vida y de trabajo ambos.

### 3. El derecho. Abandonando la idea de su neutralidad

Junto con Cárcova entendemos que el derecho “en manos de los grupos dominantes, constituye un mecanismo de preservación y reconducción de sus intereses y finalidades. En manos de los grupos dominados, un mecanismo de defensa y contestación política” (Cárcova, 1991). De esta forma, el derecho no es neutral y quienes postulan dicha tesis obvian el carácter histórico, ideológico y político que asume.

Abandonar dichas conceptualizaciones, nos permiten acercarnos a un nuevo “enfoque de derechos”. Según Pautassi y Gamallo (2012)

El enfoque de derechos busca definir no solo aquello que el Estado no debe hacer, sino aquello que sí debe hacer para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Esta nueva concepción supera la tradición histórica que conceptualizaba a los derechos como un “medio” para imponer límites a las formas abusivas del poder del Estado (derecho negativo), y los convierte en un programa que puede orientar las políticas estatales y contribuir a las estrategias de desarrollo con inclusión social (derecho positivo).

En línea con lo anterior Ferrajoli (2001) expresa, que en definitiva deberíamos “... según la bella fórmula de Ronald Dworkin, (que los derechos) sean tomados en serio...”.

Cuando esta situación no se materializa nos encontramos con la anomia, la cual en su sentido sociológico, reside en la ausencia de normas jurídicas, morales y sociales o de las estructuras que posibiliten su cumplimiento a los ciudadanos.

---

<sup>15</sup> Dubet, 2014.

De acuerdo al sociólogo italiano Gallino (1995), la anomia puede distinguirse en cuatro situaciones.

A) La ausencia de normas regulatorias, lo que constituiría una situación de vacío legal.

B) La existencia de normas pero que son desconocidas o incomprendidas por los sujetos, lo que se conoce como anomia cultural.

C) La presencia de normas pero que dado su excesiva cantidad estas son demasiadas restrictivas, o incluso contradictorias entre sí. Suele denominárselo como inflación normativa.

D) La presencia de normas que son conocidas pero que los individuos no cumplen ni son sancionados por ello. Lo que se conoce como anomia institucional.

Esta última situación fue trabajada extensamente por el filósofo Carlos Nino y su concepto de “anomia boba”.

## Antecedentes de investigación

En el año 2006 se sancionó la Ley Nacional de Educación, y con ella la obligatoriedad de la finalización de los estudios secundarios, sin embargo como manifiesta un estudio reciente (UNICEF, 2017)

En lo que respecta a la educación secundaria, la obligatoriedad del nivel representa una meta compleja y difícil de alcanzar. A pesar de los diferentes programas y estrategias implementados en los últimos años por el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales, el sistema educativo argentino continúa mostrando limitaciones para asegurar a los adolescentes no solo el acceso sino, fundamentalmente, la permanencia y la terminalidad de la escuela secundaria<sup>16</sup>.

El Estado Nacional y provincial, han realizado diferentes iniciativas en política pública atinentes a buscar alternativas para resolver la compleja situación en que encuentran los adolescentes y jóvenes para mantener y progresar en su escolaridad. Las mismas han sido catalogadas por la literatura especializada en dos grandes categorías (Terigi, et al., 2013).

1) Iniciativas que proponen innovaciones de carácter intensivo respecto de las condiciones de escolarización (por la cantidad y articulación de innovaciones propuestas respecto de la matriz organizacional del nivel) y que optan por una implementación a baja escala.

2) Iniciativas que proponen innovaciones de carácter extensivo (porque los cambios son reducidos en relación con la matriz organizacional existente) y que optan por una implementación a gran escala.

Siguiendo a los autores anteriormente citados, dentro de la primera categoría podemos incluir a iniciativas como el Programa de Inclusión y Terminalidad 14/17 de la provincia de Córdoba, las Escuelas de Reingreso<sup>17</sup> de la Ciudad Autónoma de

---

16 Diversos indicadores han puesto en cuestionamiento la capacidad real de los sistemas educativos para alcanzar estas metas y derechos de la inclusión de todos los alumnos (Claro, 2007).

17 En adelante, "EdR".

Buenos Aires, y los Centros de Educación Secundaria para Adolescentes y Jóvenes<sup>18</sup> de la Provincia de Buenos Aires. Estas experiencias se centran en modificar fundamentalmente en tres aspectos: “el régimen académico, a través de la creación de trayectos diferenciados para los estudiantes; el modelo organizacional, a partir del establecimiento de roles institucionales que favorecen el acompañamiento a las trayectorias; y el modelo pedagógico” (Terigi, et al., 2013).

Sin perjuicio de ello, como remarcan Feldfeber y Gluz (2019) las políticas adoptadas han sido más potentes en establecer nuevas definiciones en torno al derecho a la igualdad, que en establecer redefiniciones al modelo de escolarización<sup>19</sup>.

Dentro del marco descripto, en el año 2010 se crea el Programa de Inclusión y Terminalidad de la Provincia de Córdoba, el cual busca como política educativa la inclusión de adolescentes en situación de vulnerabilidad mediante un formato escolar diferenciado.

Si bien en nuestro país las políticas públicas educativas tendientes a la inclusión y finalización del sistema secundario tienen un desarrollo reciente, se puede enumerar una serie de investigaciones previas que las han analizado en profundidad.

Al respecto, se puede mencionar, entre los más actuales, el trabajo de (Terigi, 2009), donde ha remarcado que existen antecedentes desde organismos nacionales e internacionales de escuelas de reingreso escolar o terminalidad, entre los que se menciona antecedentes en las ciudades de Montevideo, Bogotá, Medellín, San Salvador y Guatemala.

Los aportes en torno a estos nuevos formatos, rescatan las posibilidades inclusivas, con un desarrollo de vínculos que inciden en aspectos emocionales y gratificaciones de la experiencia escolar (Nobile, 2013) y en la reconfiguración del oficio de alumno (Montes y Ziegler, 2010).

---

18 En adelante, “CESAJ”.

19 Asimismo, la ampliación de la cobertura de la educación secundaria se produjo sin haber modificado su modelo institucional determinante (Acosta, 2012).

Sin embargo, dentro de las investigaciones sobre los programas de terminalidad, se ha advertido que hay altos niveles de deserción y que sus formas de organización pueden producir nuevas arbitrariedades (Briscioli, 2011).

En línea con lo anterior, la investigación de Arroyo et al. (2007) expresa:

En este punto, es donde nos encontramos con uno de los principales riesgos de este tipo de propuestas: generar una distinción sustancial del resto, que por las “supuestas necesidades de la población que recibe” puede por un lado naturalizar la desigualdad construyendo una suerte de esencia diferente en esta población y por otro, producir una identidad institucional y profesional también diferencial basada en una mirada por momentos heroica y por momentos romántica sobre la tarea desempeñada. Así, nos encontramos con el riesgo de la construcción de estigmas –a partir de la diferencia- que por momentos parecen convertirse en emblemas que significan el accionar de los sujetos.

Es de importancia capital destacar como antecedente directo el estudio en profundidad sobre el PIT realizado por Vanella y Maldonado (2013). En este estudio concluyen que si bien el PIT construye un clima institucional/áulico y vínculos docente-alumnos en los que los adolescentes se encuentran contenidos y reconocidos, existe una ausencia de profesionales especializados en trabajo comunitario dadas las necesidades de los alumnos reales del PIT.

Recientemente, el trabajo de Yapur (2019) ha profundizado el análisis sobre el PIT. Entre sus principales conclusiones se destaca el hecho de advertir una fuerte diferenciación entre los estudiantes que asisten al PIT y los de la escuela regular. Asimismo, señala la poca articulación y trabajo en red de políticas públicas destinadas a este sector poblacional. Finalmente, la investigación concluye que, si bien los docentes manifiestan su compromiso con la inclusión, la dificultad en el pluricurso y la gran acumulación de horas semanales produce que no haya un cambio significativo en las prácticas de enseñanza.

Ambos estudios comparten una preocupación de observar cómo las políticas públicas, más allá de los discursos y documentos oficiales, actúan en el terreno.

Para ello, en el primer caso realizaron un estudio en cuatro sedes del Programa entre los años 2011 y 2012. En el segundo caso, la investigación de Yapur, se ejecutó durante los años 2012 a 2014, en dos sedes PIT.

Deviene significativo subrayar que las investigaciones fueron realizadas en la etapa inicial de la política, y han transcurrido más de 6 años desde su ejecución. Por lo tanto, ambas investigaciones son previas a la modificación del plan de estudios del PIT (2016) y al cambio de gestión en la Coordinación General (2017), y debido a su horizonte temporal, no cuentan con datos sistematizados sobre el egreso de los estudiantes.

Es así entonces, que diversos autores coinciden en señalar que persisten dificultades hacia el interior de los nuevos formatos educativos. En principio, entonces, existe consenso en aceptar que las estructuras de escolarización históricas ponen límites a las posibles transformaciones de la misma. Por ello, realizar innovaciones al formato escolar tradicional no constituye una tarea sencilla desde ninguna perspectiva de análisis.

Por su parte, la literatura especializada en embarazo adolescente y educación, se encuentra dividida en lo que respecta a si el embarazo es la causa principal del abandono escolar. Empero identifica claramente una población que nos permite analizar la atención o naturalización de las diferencias en los soportes escolares.

La primera concepción, afirma que el embarazo produce el abandono escolar y refuerza la noción de que estos fenómenos constituyen desvíos respecto al “ser adolescente”, y no debieran ocurrir en ese momento vital.

Frente a las argumentaciones sostenidas por los estudios tradicionales, trabajos como (Kaplan y Fainsod, 2001; Alcántara y Fainsod, 2005), mencionan que en realidad, se vislumbran diferentes y plurales recorridos escolares a partir del embarazo y de la maternidad, los cuales no siempre conducen al abandono de los estudios. Aún en contextos de pobreza, y con la vulnerabilidad que estas experiencias conllevan, dichas situaciones pueden resultar factores de retención escolar. El vínculo embarazo o maternidad adolescente escolarización presenta

cierta correlación, pero no existe una relación unívoca y causal entre ambos (Fainsod, 2008).

Por su parte, datos elaborados por UNICEF (2017) convalidan que quienes tienen mayor probabilidad de abandonar la escuela (con o sin una situación de embarazo) son jóvenes y adolescentes vinculados a situaciones de desigualdad económica, social y cultural que anteceden y configuran los contextos en los cuales las experiencias de maternidad y paternidad se producen.

La abrumadora mayoría de estas investigaciones, han sido realizadas en los formatos tradicionales escolares. Con lo cual deviene el interrogante si dentro de un formato escolar diferente, apuntado específicamente a la inclusión y retención escolar, se vislumbran los mismos resultados.

Al respecto existe solo un antecedente de investigación<sup>20</sup> específicamente sobre embarazo adolescente y políticas educativas de inclusión, realizado por Vázquez (2014) en las Escuelas de Reingreso de Buenos Aires. La misma concluye: “cuando existen soportes institucionales que permiten confrontar y transitar la prueba escolar como el que se expresa en la propuesta de las Escuelas de Reingreso, se abren posibilidades para permanecer en la escuela”.

---

<sup>20</sup> En base a un extenso buceo bibliográfico realizado por los autores a la fecha de diciembre de 2019.

## **CAPÍTULO 1:**

### **Breve historia del sistema educativo argentino bajo los presupuestos de igualdad y justicia social**

Las políticas públicas educativas que se han adoptado en Argentina responden a los distintos sentidos y luchas que se han disputado sobre el derecho a la educación, y las divergentes concepciones históricas de justicia e igualdad. Así, la normativa educativa ha manifestado un recorrido sinuoso, con avances y retrocesos.

#### 1.1 Nacimiento del sistema educativo

En 1884 se sancionó la ley Nro. 1.420 promulgando la educación pública, laica y obligatoria en la República Argentina. La ley estructuró el sistema de educación pública nacional otorgando el acceso a la instrucción primaria al alcance de todos. La universalización de la educación primaria, sin embargo, tomó su tiempo. La tasa de asistencia escolar se duplicó entre 1869 y 1914 al pasar del 26% al 56%, pero recién en 1980 comenzó a superar el 93%, y en 1991 alcanzó el 97% (Tedesco y Cardini, 2007).

Según Filmus et al. (2001), puede analizarse el nacimiento y su posterior desarrollo del nivel secundario en base a su correlación con el sector económico. Por ello, distinguen 3 etapas, la fundacional, luego una segunda etapa que se inicia en los años 30 del SXX, y finalmente una tercera etapa que comienza en los años 60 del SXX.

Diversos autores coinciden en remarcar que desde el nacimiento del sistema secundario se diferenciaron 2 circuitos educativos, el de los colegios nacionales imbricados en un fuerte elitismo y prestigio social cuyo destino era preparar a una minoría para ocupar los puestos de la administración pública o continuar su tránsito educativo tendiente a la universidad, y el circuito de las escuelas normales, de menor prestigio social y destinados a la formación de maestras<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>Tedesco (1986); Dussel (1997); Filmus (2001); Puiggrós (2002); Southwell (2011).

Entonces, en esta etapa la escuela secundaria operó en Argentina como una vía de ascenso social y prestigio para una pequeña fracción de los jóvenes argentinos, gracias a un mercado laboral que absorbía y diferenciaba a la minoría educada (Nobile, 2016).

Tenti Fanfani (2011) afirma que:

La escuela pública del siglo XIX se desarrolló en función de un patrón institucional homogéneo. El ideal de los padres fundadores de la escuela moderna se basaba en la consigna de “una misma escuela para todos” (...) La organización de tipo burocrático que tiende a la homogeneidad, aunado a principios tales como la igualdad ante la ley (y, por lo tanto, ante la institución escolar), tendían a garantizar el mismo trato para todos. Todos los alumnos eran sometidos al mismo sistema de exigencias; diferenciar en cuanto a contenidos, ritmos, evaluaciones y demás hubiera sido considerado un privilegio que contradecía el principio de igualdad ante la ley.

El autor citado asimismo expresa

Este igualitarismo ideal ocultaba un hecho fundamental: los niños que ingresaban en la escuela, pese a la igualación formal de guardapolvo blanco, se diferenciaban según características personales, culturales y sociales de distinta índole. (...) La institución estaba abierta para todos: unos ingresaban, progresaban, terminaban sus estudios y se hacían acreedores a los títulos; otros no ingresaban, o ingresaban más tarde, tenían dificultades para mantenerse en la carrera, fracasaban, abandonaban y no alcanzaban las ansiadas recompensas que el sistema ofrece a los exitosos.

La concepción imperante de la época era que la escuela con su función igualitaria compensaría las diferencias de los estudiantes, y por lo tanto ellas debían permanecer invisibles (Birgin, 2000).

En su segunda etapa, la matrícula secundaria se va ampliando, sobre todo luego de la expansión de la escuela técnica con el peronismo, aunque recién será en los años 60 que se inicie el proceso de masificación de la escuela secundaria.

Con el proceso de masificación se da a la par un continuo proceso de segregación y fragmentación. Según Tiramonti (2011a), prevalecieron dos mecanismos de inclusión segregada, uno por medio de la incorporación en escuelas públicas de diferente prestigio que incluyó a los sectores medios y bajos de la escala social; otro, a través de la educación privada subvencionada que tendió a incluir a los sectores medios–medios altos que tendían a dejar las escuelas públicas.

Estos procesos fueron reforzados por una sistemática expulsión de los “nuevos públicos”. (Terigi, et al., 2013).

## 1.2 El embate neoliberal de los años 90

No puede dejarse de lado que las desigualdades históricas de la educación básica (en términos de oportunidades de acceso, rendimiento y calidad) se profundizaron como resultado de las transformaciones de la economía y sociedad latinoamericana durante los años 90.

En el año 1993 y con un débil respaldo político, sindical y social se sancionó la Ley Federal de Educación Nro. 24.195<sup>22</sup>. Dicha norma introdujo profundos cambios en la estructura y organización del sistema educativo. Se extendió la obligatoriedad de la escolarización de 7 a 10 años, articulando una nueva estructura escolar dividida en 4 tipos de educación (Inicial, General Básica I-II-III, Polimodal y Superior).

Al mismo tiempo, se promulgó la descentralización de la educación a las provincias. Según Filmus (1997), la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la ciudad de Buenos Aires ha sido una de las transformaciones más profundas que se han operado en la estructura del sistema educativo en los últimos años. Esto produjo la particularidad de tener un Ministerio de Educación prácticamente sin escuelas a cargo.

---

<sup>22</sup> En adelante “LFE”.

El autor antes citado remarca que en la descentralización no prevaleció una lógica de democratización y desburocratización, sino un proceso economicista y tecnocrático tendiente a quitar la responsabilidad del Estado Nacional sobre la educación y evitar así la erogación de recursos.

Con el proceso de descentralización, cobró relevancia el Consejo Federal de Cultura y Educación creado en el año 1972 bajo la dictadura militar, cuya principal tarea es la coordinación entre los diferentes actores educativos provinciales, y la deliberación de la política educativa.

Al abandonar el Estado Nacional su rol de igualador de las desigualdades y, debido a la diversidad social, educativa, financiera y técnica de las distintas provincias, la descentralización profundizó aún más las inequidades del sistema educativo argentino, reforzando así la segmentación educativa en escuelas para “pobres” y escuelas para “ricos”. Estos desafíos impactaron de lleno en el sistema educativo ya que en dicho período temporal primó el ajuste estructural y las reformas pro-mercado. Período donde se liquidó el Estado de Bienestar, se redujo al Estado Nacional a una expresión mínima, y dejó de funcionar éste como articulador y garante de los derechos de sus ciudadanos (Thwaites Rey, 2010).

Asimismo, Adriana Puiggrós (2010) afirma “El golpe a la educación pública fue posible por la operación discursiva neopositivista que ejecutaron las políticas neoliberales”. Esta estrategia discursiva fue tomar las críticas de la teoría reproductiva sobre el sistema educativo que habían señalado Bourdieu y Passeron, para renunciar a los ideales de justicia e igualdad universal.

Al renunciar a dichos ideales universalistas, en el período analizado primó el desarrollo de acciones estatales focalizadas, las cuales a la postre acrecentaron la fragmentación educativa y por ende, social. Vilas (2011) expresa: “La política social del neoliberalismo focalizó sus acciones en los individuos pobres y sus familias, y no en las circunstancias, escenarios y relaciones en que esos individuos y familias desenvuelven su existencia” (Vilas, 2011). Esta operación se apoyó fuertemente en la idea del “mérito” como piedra fundamental del programa neoliberal.

## 1.2 El periodo de repolitización de las políticas públicas

Con este concepto Senén González (2008) se refiere al período temporal entre 2003 y 2015, donde gobiernos latinoamericanos de corte democrático popular promovieron una agenda de importantes transformaciones del Estado, y de una política pública basada en un enfoque de ampliación de derechos, sustentado en un modelo de inclusión y justicia social (Feldfeber y Gluz, 2012).

Es así que, en Argentina, en el año 2006 se derogó la LFE, y se sancionó la Ley Nacional de Educación Nro. 26.206 donde se garantiza como un derecho fundamental a la educación de todos los habitantes del suelo nacional. Asimismo, se plasmó la obligatoriedad de la finalización de los estudios secundarios.

Debemos destacar que la LEN propone como norte orientador de la política pública educativa la inclusión e igualdad educativa, representando una verdadera ampliación en los derechos de los niños y adolescentes<sup>23</sup>. Este norte orientador se encuentra encauzado en los preceptos del Derecho Internacional. Recordemos que al sancionarse la reforma constitucional de 1994, se incorporó como parte de la normativa constitucional los tratados internacionales y las disposiciones que forman parte de ellos (CN, art. 75 inc. 22). Así, el derecho a la educación sancionado en el art. 14 se ve reforzado por los contenidos del Sistema Internacional de Derechos Humanos que se han vuelto vinculantes para el establecimiento de las políticas públicas<sup>24</sup>.

Dicho reconocimiento jurídico y su consecuente ampliación de derechos, derivó en la incorporación de “nuevos públicos”, que habían sido históricamente excluidos (Jacinto y Terigi, 2007). Al visibilizar las diferencias otrora veladas se desencadenaron fuertes tensiones al interior del sistema educativo, debido a que no se modificó el modelo institucional cuyas raíces, hemos observado, son la selectividad y exclusión.

---

23 Puede comprobarse el ideario de justicia e igualdad sustentado en la LEN en su Título V donde incorpora el apartado Políticas de Promoción de la Igualdad Educativa.

24 Por ejemplo la Convención contra la Discriminación en Educación (1960) establece en su art. 4: “Formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza: a. Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos”.

En lo que respecta al Consejo Federal de Educación, la LEN clarificó algunos aspectos de su funcionamiento, amplió sus facultades y estableció la obligatoriedad de sus resoluciones, todo lo cual le otorgó un rol protagónico en la política educativa como articulador frente a la fragmentación educativa. Asimismo, y en lo que aquí nos interesa, le instituyó resolución de disposiciones tendientes a “la inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena”.

En el marco del periodo de repolitización de las políticas públicas, se promulgaron una serie de iniciativas que buscaban ampliar los derechos de ciudadanía y oficiar de andamiaje al desafío educativo que se proponían llevar adelante. Como ejemplo de las mismas podemos mencionar al Decreto 1602/09 que dio origen a la Asignación Universal por hijo, al Decreto 459/10 que impulsó el programa Conectar Igualdad, al programa nacional de Educación Sexual y Procreación responsable, etc.

Según Feldfeber y Gluz (2019)

...dado que las brechas de desigualdad y la fragmentación del sistema educativo constituyeron preocupaciones centrales del período, se produjo un cambio en la atención a las desigualdades superando la lógica de la compensación (...) La inclusión de sectores históricamente excluidos del sistema se llevó adelante no sólo a través de la extensión de los años de obligatoriedad, sino también de la creación de escuelas y universidades en el sector público, del desarrollo de políticas socioeducativas para acompañar las trayectorias de los estudiantes y de la implementación de propuestas de escolarización alternativas a los formatos tradicionales.

En este marco surgen las escuelas de Reingreso, el PIT y otras iniciativas que proponían formatos escolares alternativos. Como podemos observar, las políticas adoptadas durante los gobiernos democráticos populares hicieron énfasis en lograr la justicia social, estableciendo condiciones, al menos desde su formulación, para su efectivo cumplimiento en línea con los postulados de Sen y Dubet.

Sin perjuicio de lo mencionado, la obligatoriedad de la educación secundaria también trajo consecuencias imprevistas y tensiones adicionales en un sistema ya de por sí complejo. Nos referimos a aumentos en la repitencia, la sobreedad y la mayor fragmentación de circuitos educativos reforzada por las prenociones de “escuela para pobres” y “escuelas para ricos”.

#### 1.4 Las políticas educativas de la restauración conservadora y la reconfiguración de la agenda neoliberal<sup>25</sup>

El triunfo en 2015 de la alianza Cambiemos, y el resurgimiento de gobiernos conservadores en la región<sup>26</sup>, resultaron en un cimbronazo para las políticas adoptadas por los gobiernos progresistas que incluían la recuperación de la centralidad del Estado y la revalorización de la esfera pública. Como advertía O’Donnell (2008) la democracia es un proceso que, debido al juego de interrelaciones de fuerzas sociales, puede ser ampliada pero también restringida (O’Donnell, 2008).

La restauración conservadora está sustentada en procesos de individualización de lo social en el marco de la extensión de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) al ámbito estatal en general, y al campo educativo en particular (Feldfeber et al., 2018). La configuración de estereotipos organizacionales operativiza los sentidos individualista, meritocrático y tecnocrático, para descargar responsabilidades sobre las escuelas, los docentes y los estudiantes, según sea el caso, de los pobres resultados del sistema educativo.

Además, no solo se ha desplazado a la educación de la agenda del gobierno como prioridad de gestión estatal, sino que se ha recortado groseramente el financiamiento a la educación y las áreas de ciencia y tecnología.

---

25 “Un país que destruye la Escuela Pública no lo hace nunca por dinero, porque falten recursos o su costo sea excesivo. Un país que desmonta la Educación, las Artes o las Culturas, está ya gobernado por aquellos que sólo tienen algo que perder con la difusión del saber” (Italo Calvino, 1974).

26 Es lo que García Linera denomina como “democracias de contención de la plebe” (García Linera, 2020).

Como afirman Santiago, et al. (2019), la desarticulación de planes, programas y proyectos de iniciativa nacional que llegaban a las escuelas de manera masiva o focalizada como Plan de Mejoras, CAJ, entre otros y la instalación de programas como Nuevo Régimen Académico, tensionan al sistema educativo hacia una mayor desigualdad, profundizando la segmentación de circuitos educativos que brindan calidades diferenciadas.

Nuevamente, y al igual que en el período neoliberal de los 90, se desbarató la capacidad del Estado Nacional de producir orientaciones generales de la política educativa. Así, el Ministerio de Educación, que si bien había continuado prácticamente sin escuelas a su cargo, abandonó dichas iniciativas en favor de una mayor fragmentación e inequidad del sistema educativo.

Realizando un breve resumen de los resultados económicos durante la gestión de Cambiemos, la deuda pública creció u\$s 74.000 millones, lo que representa un incremento del 31%<sup>27</sup>. El empleo fue duramente castigado con la pérdida de 240.000 puestos de trabajo, dejando un 10,6% de desocupados<sup>28</sup>. La inflación acumulada superó los 300% empujando a más de 2,8 millones de personas a la pobreza<sup>29</sup>. En 4 años la pobreza aumentó más de 10%, afectando al 40% de la población argentina y la indigencia aumentó un 4%, llegando a un 10% aproximadamente<sup>30</sup>. Finalmente, el P.B.I, tuvo una retracción de alrededor del 10%<sup>31</sup>.

Al mismo tiempo, observamos un retorno en el debate público de las ideas de meritocracia y un resonante embate a la educación pública, de la mano de la “calidad educativa”. Todo esto ha impactado de lleno en una región marcada por

---

27 <https://www.ambito.com/economia/balance-economico/balance-economico-macri-la-deuda-publica-crecio-us74000-millones-y-el-80-del-prestamo-del-fmi-se-uso-cancelar-deuda-dolares-n5067630>

28 <https://www.lapoliticaonline.com/nota/124366-balance-de-gestion-en-la-era-macri-se-perdieron-240-000-puestos-en-el-sector-privado/>

29 <https://www.ambito.com/economia/inflacion/otro-fracaso-la-era-macri-la-inflacion-promedio-40-anual-y-acumulo-300-n5076667>

30 <https://www.ambito.com/politica/pobreza/alarmante-la-pobreza-argentina-supero-el-40-y-alcanza-16-millones-personas-n5069576>

31 [https://www.clarin.com/economia/pais-deja-macri-economia-anos-despues\\_0\\_O3jM2DzV.html](https://www.clarin.com/economia/pais-deja-macri-economia-anos-despues_0_O3jM2DzV.html)

profundas desigualdades<sup>32</sup>, que persisten aún luego las políticas sociales realizadas por los gobiernos progresistas.

Recopilando, en el presente capítulo hemos realizado un esquemático recorrido por la historia del sistema educativo secundario. Sobresale del mismo, el surgimiento de éste como un nivel educativo para pocos, asociado a la idea de ascenso social, en tanto que los mandatos normativos irán forzándolo a convertirse en un sistema que contemple una educación para todos.

Las diferentes reformas educativas han intentado modificar aspectos del escenario educativo. Sin perjuicio de lo cual, se torna evidente que estas no han pretendido modificar la matriz selectiva y excluyente del sistema.

Así, se observa la creciente complejidad y dificultad para alcanzar la inclusión educativa, en un régimen que sigue manifestando la diferenciación de las trayectorias educativas según el nivel socioeconómico, y el acrecentamiento de la repitencia y sobreedad educativa.

Las dificultades señaladas se refuerzan en los periodos neoliberales, donde el Estado se retrae y prima la lógica financiera por sobre el efectivo cumplimiento de los derechos establecidos.

---

32 En la región, la pobreza afecta a 63 millones de latinoamericanos (CEPAL, 2013), donde 1 de cada 10 vive en la pobreza extrema. Asimismo, 14 millones de niños y adolescentes de entre 7 y 18 años de edad están fuera del sistema educativo (UNICEF, 2018).

## **CAPÍTULO 2:**

### **El Programa de Inclusión y Terminalidad 14/17**

Habiendo presentado la historia y el marco actual de la situación educativa en Argentina, en el presente apartado nos abocaremos a describir la política, haciendo hincapié en su origen, objetivos y el formato escolar diferenciado que propone con el objeto de presentar de manera descriptiva las características generales del programa que nace el 14 de octubre de 2010 y mantiene continuidad hasta la actualidad.

#### 2.1 Fenomenología

El “Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años” (PIT 14-17), es una política educativa del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, que tiene como objetivo acompañar y asistir los procesos de inclusión escolar de los jóvenes que abandonaron o no iniciaron la educación secundaria.

La resolución 497/10 que instituye el PIT dispone:

“Que este Ministerio asume el compromiso de garantizar el acceso a la educación secundaria obligatoria, lo cual supone para el sistema educativo la planificación de acciones que atiendan las diferentes historias escolares, para que todos tengan acceso a una educación de calidad en la que logren realizar los aprendizajes a que tienen derecho”.

Como hemos señalado anteriormente, el PIT es una iniciativa que según (Terigi, et al., 2013) propone innovaciones de carácter intensivo respecto de las condiciones de escolarización (por la cantidad y articulación de innovaciones propuestas respecto de la matriz organizacional del nivel) y que optan por una implementación a baja escala.

En el año 2010 el Programa comenzó con 29 sedes iniciales, que estaban concentradas en la capital de la provincia. Al año 2020, y transcurridos 10 años del

programa, las sedes suman 80 y estas se encuentran diseminadas por el territorio cordobés, encontrándose 45 en la ciudad de Córdoba Capital y 35 en el interior.

Las sedes PIT funcionan en el interior de las instituciones escolares, en paralelo o a contraturno, de la secundaria tradicional y cuentan con un equipo de gestión conformado por un Coordinador Pedagógico, preceptores y un secretario técnico, además de los docentes de las diferentes asignaturas.

Según el Documento Base de creación del PIT, la política busca lograr “trayectorias escolares continuas y completas, a través de la implementación de medidas que amplíen las posibilidades de ingresar, permanecer y egresar de la escuela”.

## 2.2 Origen, objetivos, dependencia institucional

El PIT fue instituido mediante la resolución 497/10<sup>33</sup> del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Su creación responde a una serie de antecedentes que dispusieron la entrada en la agenda pública de las problemáticas de la inclusión y terminalidad educativa, las cuales no lograban ser resueltas en el formato tradicional de la escuela secundaria.

En primer lugar, el programa surge en el ya mentado periodo de repolitización de las políticas públicas donde se sancionó la Ley de Educación Nacional garantizando el derecho a todos los ciudadanos a la educación secundaria. Dicha normativa encuentra su marco en los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional. Asimismo, durante dicho período, el Consejo Federal de Educación (CFE) sancionó una serie de resoluciones para efectivizar los derechos sancionados, las cuales dan cuenta de los debates, propuestas y experiencias que van prescribiendo el andamiaje y los lineamientos consensuados entre las jurisdicciones provinciales para poder llevar a cabo lo establecido por la LEN. Estas resoluciones, que recordemos su aplicación son de carácter obligatorio, anteceden al PIT, y se inscriben como una huella en la historia del programa.

---

<sup>33</sup> Resolución 497/10 Ministerio de Educación de Córdoba, el 14 de octubre de 2010 según el Boletín Oficial. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Al respecto ver Anexo 5.1.

Entre las resoluciones del CFE debemos remarcar la N° 84/09, que dispone que las políticas educativas deben garantizar el derecho a la educación, la inclusión a partir del efectivo acceso, la continuidad escolar y el egreso; la N° 88/09, que aprueba entre otros planes el de Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria y los Planes de Mejora Institucional.

Asimismo, se destaca especialmente la Resolución N° 103/10, donde “Considera oportuno avanzar en la definición de estrategias que permitan profundizar las políticas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria, con vistas a garantizar condiciones para el ingreso, la permanencia y el egreso de todas y todos los estudiantes...” (DINIECE, 2015). Finalmente, la Resolución CFE N° 118/10 aprueba los lineamientos de la educación de jóvenes y adultos, estipulando que para el año 2015 las provincias deben contar con propuestas para los adolescentes entre las edades de 14 y 17 años.

En segundo lugar, la imperiosa necesidad de crear iniciativas que apuntalen la inclusión educativa que se refleja en las resoluciones analizadas, se veía corroborada en las estadísticas educativas. El Censo Nacional en el año 2010 reflejaba que solo el 47,8% de los jóvenes de 20 años había finalizado el nivel secundario. Las estadísticas de la provincia de Córdoba son similares. Según Scasso (2012), el sistema educativo provincial pierde entre el 43% y el 47% de jóvenes en el segmento comprendido entre los 11 y los 17 años.

En tercer lugar, debemos remarcar también a las Escuelas de Reingreso (creadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2004) y los CESAJ (creados por la Provincia de Buenos Aires en 2008), como antecedentes directos del Programa, los cuales contribuyeron a establecer la relevancia de la inclusión educativa en la agenda pública de los sistemas educativos locales.

Finalmente, el Programa encuentra su antecedente en tres Documentos de Trabajo del Ministerio de Educación provincial que en el año 2009 señalaron la problemática respecto de las trayectorias escolares interrumpidas y pusieron de relieve la necesidad de generar políticas específicas que abordaran dicha situación (Vanella y Maldonado, 2013).

Específicamente, y como señalan las autoras citadas, en el documento de trabajo N°2 se esboza el primer diseño de lo que luego sería el PIT, aunque dicha propuesta contemplaba un equipo de trabajo en cada sede más robusto que el actual. Así, el documento disponía la incorporación de un promotor educativo comunitario (trabajador social o profesor de menores en riesgo), un facilitador pedagógico (maestros de nivel primario) y un psicopedagogo. Sin embargo, dichas figuras serían eliminadas de la versión final de la política.

### 2.2.1 El mito de origen y la autoría del Programa

Los antecedentes referidos en el párrafo anterior se galvanizaron en la necesidad del Estado de construir una alternativa escolar que garantizará la inclusión educativa.

Sin embargo, cuando consultamos sobre el origen del Programa se nos respondió:

“...por mucho tiempo a todos los que les preguntaba me respondían que había sido su propia idea”. Sin embargo, “...un día, ya cerca a jubilarme, en un encuentro de PITs que hacíamos todos los años, (...) Domingo Aringoli<sup>34</sup> (...) contó que la idea había sido del Ministro<sup>35</sup> en un viaje a Brasil<sup>36</sup>.

O sea que la idea también había sido de él. Por supuesto quien haya trabajado en el PIT, en un lugar como el que yo trabajé, pudo ver que era una política cuidada por el Ministro todo el tiempo” (...) “Después yo sé que le encargaron en esas vacaciones a la subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa la tarea de darle forma a una idea que el Ministro traía” (M. E. G. – Primera Coordinadora General)

Nos interesa reparar aquí sobre tres conceptos.

---

34 D. A., Director General de Educación Técnica y Formación de la provincia de Córdoba.

35 En referencia a W. G., Ministro de Educación de la Provincia de Córdoba desde el año 2007. En adelante referido como “Ministro”.

36 Es posible que el Ministro G. se haya inspirado en el PROEJA. Este es un programa de Brasil, vigente desde 2005, que busca integrar la escolaridad de los niveles educativos a la formación profesional.

En primer lugar, se ha construido un relato en torno de la figura del Ministro de Educación de la provincia que descontextualiza y personaliza la política pública. Este rasgo será neurálgico a la hora de comprender cuestiones que van desde la racionalidad política que surca el programa, hasta la dependencia institucional de la Coordinación General.

En segundo lugar, nos muestra el hecho de que la política pública fue realizada desde el Ministerio de Educación, conforme el trabajo de la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa, aunque sin la deliberación y participación de actores sumamente relevantes del sistema educativo cordobés como son los supervisores, directivos y otros funcionarios. Como la misma Coordinadora reveló:

“En una reunión de muchos directores, se nos informó que el PIT iba a existir”  
(M. E. G.– Primera Coordinadora General)

En tercer lugar, la conceptualización de la política fue ideada bajo un plano ilógico o por lo menos utópico/idealista, ya que al establecer originariamente su duración en 2 cohortes, subyace la ambición de solucionar uno de los más grandes problemas de la educación secundaria, deserción/abandono escolar, en un escaso período temporal. Esto sin a la vez introducir reformas profundas en la educación tradicional. Esto es confirmado en las palabras de la Primera Coordinadora General:

“Bueno, lo que siempre escuchamos. Muy fuertemente desde la Secretaría de Educación, que la misma resolución también lo dice, había contabilizado un número de estudiantes por fuera del sistema y se esperaba que en esos 2 años esa situación se resolviese. Yo había estado muchos años en la escuela secundaria e inmediatamente vi que eso no era así, que no podía serlo (...) Lo que pasa es que no es real que se solucione rápidamente, cuando nosotros veíamos que la escuela seguía produciendo exclusión. No es que a partir de que está el PIT, bueno el PIT va a solucionar y la escuela ya está, ya deja de producir” (M. E. G. – Primera Coordinadora General).

La representación quimérica de solucionar la deserción escolar en un escaso período temporal, y sin introducir modificaciones a la matriz excluyente del sistema secundario, se vería confirmada en la ampliación sucesiva de las sedes y del programa a lo largo del tiempo.

En esta toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983; Thwaites Rey, 2005), la política PIT nace con un grave déficit democrático bajo la perspectiva de monolítica y jerárquica de un Estado que impone desde arriba sus acciones sobre los ciudadanos.

### 2.2.2 Objetivos

El PIT tiene como objetivo acompañar y asistir los procesos de inclusión escolar de los jóvenes que abandonaron o no iniciaron la educación secundaria. Según el Documento Base del Programa<sup>37</sup> la política se propone como objetivo también “ofrecer una trayectoria formativa de calidad para la culminación de la educación obligatoria a sujetos que, por distintas circunstancias de la vida y/o por dificultades en la escolarización común, hoy se encuentran fuera del sistema escolar”<sup>38</sup>.

Para ello reconoce 3 objetivos específicos<sup>39</sup>, que son asegurar:

- a) El derecho a la educación a través del acceso efectivo de todos los destinatarios, residentes en la provincia de Córdoba, cualquiera sea su condición y/o situación personal, económica, cultural, de género, o lugar de procedencia.
- b) Trayectorias escolares continuas y completas, a través de la implementación de medidas que amplíen las posibilidades de ingresar, permanecer y egresar de la escuela.

---

37 Documento Base, “Programa de Inclusión/Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral para jóvenes de 14 a 17 años”. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Ministerio de Educación – Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2010.

38 *Ídem*.

39 Estos objetivos serán analizados en detalle en el apartado 4: “Tensiones y desafíos en los objetivos de la política PIT”.

- c) Una formación relevante para todos, mediante la promoción de la unidad pedagógica y organizativa de la Educación Secundaria en la provincia, con atención a la diversidad organizacional de las ofertas educativas.

En resumen, el PIT tiene como objetivo garantizar el ingreso, disponer de trayectorias que aseguren la permanencia y terminalidad, y disponer de una formación de calidad para una población que ha sido desplazada del sistema educativo tradicional por abandono, repitencia reiterada o problemas de adaptación al régimen que la educación formal ofrece. Siendo que no difieren de los objetivos de la educación secundaria en general, queda claro que es un programa que se dirige a cuidar la permanencia, el progreso y el egreso de una población especialmente vulnerable que por algún motivo el sistema no pudo retener, garantizando así su derecho a la educación.

### 2.2.3 Dependencia institucional del PIT

El art. 5 del documento base establece: “La gestión del Programa en el sistema educativo provincial estará a cargo de la Dirección General de Educación Media (D.G.E.M.<sup>40</sup>), la Dirección General de Educación Técnica y Formación Profesional (D.G.E.T.yF.P.) y/o la Dirección General de Institutos Privados de Enseñanza (D.G.I.P.E.), mediante la creación de grupos (secciones o divisiones) en escuelas de Nivel Medio/Secundario existentes, en aquellas localidades y/o ciudades que presentan mayor población en situación de vulnerabilidad socioeducativa. El programa contará con el acompañamiento técnico-pedagógico de la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa (Área Políticas Socioeducativas de Educación Secundaria)”.

En el apartado capacidades estatales observaremos en detalle cómo se ha llevado a la práctica la dependencia institucional del PIT, pero podemos adelantar que se ha controvertido la normativa ya que dicha dependencia ha sido siempre de carácter más bien formal, funcionando entonces el PIT como un órgano autónomo. Esta dependencia difusa establecida en la normativa, ha contribuido de manera directa a dificultar el contralor y supervisión.

---

<sup>40</sup> Desde fines de 2011 se la ha renombrado como DGEsec: Dirección General de Educación Secundaria.

Otra consecuencia de la triple dependencia de las Direcciones Generales de Educación, es que se han creado sedes PIT no solo en establecimientos educativos de gestión pública, sino también en los de gestión privada.

“...al principio eran 7 escuelas de gestión privada y a mí me pareció fantástico que hubiese de las 3 porque me parece que todos tenemos que hacernos cargo de la inclusión” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Sin embargo, la política PIT no pudo sostenerse en las instituciones de gestión privada. Al presente, 6 de esas 7 instituciones decidieron cerrar o trasladar el PIT que albergaban. Esto mismo da cuenta de las desigualdades que imperan al corazón de la oferta privada, en donde debido a su gramática particular imperan normativas selectivas y exclutoras, como la no aceptación de repitentes o el derecho de admisión, las cuales conculcan el derecho a la inclusión educativa.

### 2.3 La Coordinación General

La normativa de creación del PIT no señala ni dispone un organismo encargado de gestionar y ejecutar el programa. Es así que se erige de hecho un nuevo organismo, la Coordinación General del PIT, el cual asume dicho rol.

Dicho organismo ha atravesado dos momentos claramente identificables, los cuales son la primera gestión a cargo de M. E. G. que comenzó junto con el PIT en el año 2010, hasta su jubilación en el año 2017. Luego de lo cual nos encontramos con la coordinación de V. G. que persiste hasta la actualidad.

#### 2.3.1 Comienzos de la Coordinación General y su primera gestión

La primera gestión estuvo a cargo de la Prof. M. E. G.. Antes de ser elegida para el puesto, en su curriculum contaba con más de 28 años de experiencia en educación, y se desempeñaba como Directora del IPEM 175 de la Ciudad de Córdoba.

Su ingreso a la Coordinación General se relata como un hecho fortuito y según manifiesta tomó conocimiento del Programa en una reunión del Ministerio de

Educación con directores, y ahí decidió postularse para la conducción. Remarca asimismo que siente:

“...agradecimiento a la gestión del profesor G.<sup>41</sup>, porque sin haber compartido ninguna otra actividad anterior, ni un espacio, ni una militancia, nada, fui y dije por qué me postulaba, en qué creía, por qué creía que era importante, que alguien que había estado en territorio muchos años con chicos en situación de vulnerabilidad y en la gestión de escuela, condujese ese programa” (M. E. G. – Primera Coordinadora General).

Esta anécdota remarca un aspecto importante de la Coordinación General, la directora encargada de llevar adelante la política pública fue seleccionada sin un criterio establecido previamente, lo cual marca la racionalidad política de su designación.

Este aspecto se verificará luego en la composición del personal que trabaja en dicha repartición, instituyéndose un apartamiento de la normativa y mecanismo de selección vigente en el sistema educativo.

Sin perjuicio de ello, el enfoque particular de la primera gestión ha dejado una marca en varios Coordinadores de sedes, por ejemplo, la Coordinadora del PIT E quien recuerda:

“Coordinación General de los comienzos del PIT fue muy valioso, porque me parece que ellos le dieron la impronta de lo que es, porque eran los iniciadores de esto”

Asimismo, y más allá de los méritos que merece el equipo de gestión que terminó de armar la propuesta y ponerla en práctica, su gestión tuvo un gran foco en la capacitación junto con un acompañamiento muy cercano de los equipos de gestión.

Una anécdota que relata la Coordinadora puede dar ejemplo de esto:

“...esa noche habían llamado a la Coordinación, por supuesto que la Coordinación no trabaja de noche, pero tenían mi teléfono particular (...) Eso

---

41 En referencia al Ministro W. G.

fue muy agotador, pero yo creía que así tiene que ser la Coordinación del PIT” (M. E. G. – Primera Coordinadora General).

Bajo esta anécdota apreciamos que fruto de la ausencia normativa, se produce un alto índice de voluntarismo que signa a la política PIT generando imposición de sentidos propios que priman sobre una racionalidad técnica. Lo expuesto irá dejando su huella sobre la implementación de la política PIT y se encuentra presente en varios de los testimonios recogidos:

“La verdad que nosotros no sé... 2012, 20... no había papeles de nada, y hoy en día tenes los legajos de los estudiantes, los legajos de los Docentes” (Coordinador del PIT A).

En idéntico sentido una Coordinadora de sede decía:

“Al principio todo era muy *light (sic)* por decirte, pero no es que nosotros abusábamos de eso, no. Siempre tomé con mucha seriedad porque me encantó la propuesta, y por eso estoy hace 9 años” (Coordinadora del PIT E).

Estas expresiones nuevamente desnudan la ausencia de normas claras, las cuales si bien no estuvieron desde su inicio, tampoco se construyeron con el tiempo. La gestión de la Primera Coordinadora General concluyó en 2017, cerrando así una etapa de débil institucionalización de la política PIT. Consultada al respecto dijo:

“Yo me jubilé como Coordinadora del PIT. Y lo hice en un momento que pensé debía hacerlo. Que también era bueno para el programa (...) porque llegaron a ser tantas las resistencias, que me pareció mejor que me corriera un poco” (...) “era mejor que otros estuvieran a cargo, y esas personas iban a ser inicialmente un equipo. Me pareció que iban a formar un buen equipo. Después se diluyó el equipo” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

### 2.3.2 Actualidad de la Coordinación General. La segunda gestión y su etapa de institucionalización

Luego de efectivizarse la jubilación de la Primera Coordinadora General, la Prof. V. G. ha tomado el cargo. Su designación, al igual que en el caso de anterior, se realizó sin mediar concurso público de antecedentes y oposición. Asimismo, y si bien entre sus antecedentes contaba con experiencia en el Programa ya que se desempeñaba hasta ese momento como Coordinadora Pedagógica de un PIT céntrico que funcionaba en el turno noche, no deja de ser destacable su relación familiar directa con el Ministro de Educación provincial.

Lo anterior, nuevamente evidencia la racionalidad política que se aplica sin pluralismo ni discusión, y que prima en la designación de los ejecutores de la política en detrimento de una racionalidad más bien técnica. Sin perjuicio de ello, todas las fuentes consultadas coinciden en señalar que, bajo la gestión de la actual coordinadora, el PIT han ingresado en una nueva etapa la cual califican de institucionalización.

La coordinadora del PIT E lo dice claramente:

“...el PIT entró como en la etapa de institucionalización al sistema, por decírtelo de alguna manera. Porque ahora todo pasa por Inspección, cosa que al principio así no era, o cómo se elige ahora un docente, ha cambiado. Entonces es como que ya estamos más sólidos en lo burocrático, si quieres, pero eso le da cierta... no sé, jerarquía no es, pero como que estas en el sistema con ciertas pautas que tenes que cumplir”.

Asimismo, otro Coordinador de sede señala:

“En este momento hay una coordinación que apunta mucho al emprolijamiento (*sic*) administrativo y organizativo” (Coordinador del PIT G).

Finalmente, la Prof. V. G. da cuenta de esto:

“Ahora justo estamos en un momento de institucionalización del programa (...) No queremos tener ni una sola irregularidad para que vean que el programa es serio, no cualquier cosa. Por eso también la importancia de que quien está frente a un chico tenga un título, sea docente, que haya pasado por una entrevista. Se ha sistematizado también el sistema de gestión de estudiantes, el sistema *Web MAB*<sup>42</sup>, Eso es como también trabajan las escuelas secundarias” (V. G. – Actual Coordinadora General).

Como lo señalan las palabras anteriores, la baja institucionalización que observaba la primera etapa del Programa se traducía en serias irregularidades como la ausencia de docentes titulados y la falta de una política de nombramiento de personal docente. Estas irregularidades constituyen la piedra angular de las resistencias hacia la política PIT, y han sido vistas como un cambio positivo frente a la gestión previa. Podemos afirmar, entonces, que la segunda gestión está embarcada en un proceso de institucionalización, con ciertos matices.

Sin embargo, dicha institucionalización no garantiza el fin de la arbitrariedad. Es más, la Coordinación General al afirmarse como un órgano autónomo, manifiesta procedimientos antidemocráticos como la ausencia de participación en la toma de decisiones y la falta de contralor, procedimientos que dan por resultado la discrecionalidad mencionada y ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos del programa.

#### 2.4 Formato escolar diferenciado<sup>43</sup>

El programa PIT especifica que “la propuesta presenta un formato de escolarización diferente” esta expresión da cuenta que se parte del reconocimiento de que el formato de escuela secundaria se erigió siguiendo rasgos específicos de un modelo selectivo y exclusor, a partir de lo cual se constituyó en una gramática.

Este concepto fue acuñado por Tyack y Cuban (2001) para explicar cómo la organización escolar, esto es, la división del tiempo y del espacio, la manera de

---

42 MAB: Movimiento de altas y bajas.

43 Este aspecto ha sido analizado en detalle también por las investigaciones de: Vanella y Maldonado (2013), Steinberg, Tiramonti, y Ziegler (2019) y Yapur (2019), entre otros.

estructurar el conocimiento, de calificar a los estudiantes y las formas de acreditación de los aprendizajes, contribuían a sostener una forma de lo escolar, e impedía establecer los cambios que pretenden las distintas reformas educativas. La política PIT en su formulación, devela con contundencia la obsolescencia de dicho formato, signado por la obligatoriedad y la masificación, ya que este modelo de educación secundaria no logra retener a sus estudiantes.

Entonces, una de las principales innovaciones y diferenciaciones del PIT es el haber introducido, al menos desde el discurso oficial, un formato escolar diferenciado. En primer lugar, se organizan los contenidos en 4 niveles equivalentes a los 6 años de escuela secundaria. En segundo lugar, se ha eliminado la graduación, por lo que los estudiantes del PIT aprenden en pluricurso y con trayectorias individuales. Asimismo, se ha innovado al eliminar la repitencia y las amonestaciones, y estableciendo nuevos espacios curriculares.

A continuación, se especifica cada innovación con el propósito de ahondar en su comprensión.

#### 2.4.1 Pluricurso

La principal innovación respecto del formato escolar tradicional es el aprendizaje en pluricurso. Si bien en Argentina tiene una larga trayectoria, su aplicación solo se remitía a las escuelas rurales. Yapur (2019) expresa que estas innovaciones provocan una ruptura para con las concepciones de aprendizajes monocrónicos característicos de la escolarización en aulas graduadas y simultáneas, e interpela la estructura atomizada de los diseños curriculares.

Estrictamente hablando, el PIT tiene 2 formatos diferenciados de pluricurso. Por un lado, el pluricurso por espacio curricular, esto es materias como Ciencias Sociales, Ciencias Naturales que en sí mismas contienen distintas asignaturas dentro de un mismo espacio curricular. Por ejemplo, según la Propuesta curricular (Res. 64/16) el espacio de Ciencias Naturales, contiene las asignaturas de Ciencias Naturales, Biología I y II, Física y Química.

Por otra parte, existe el pluricurso por trayecto, siendo sus exponentes máximos Matemática o Lengua, donde lo que se va trabajando es la graduación de los contenidos. También esta modalidad rige en las asignaturas de Inglés y Educación Física<sup>44</sup>.

Desde la Coordinación General exponen las ventajas del aprendizaje en pluricurso, llegando al punto de expresar que es la causa que justifica el recorte del trayecto escolar de 6 años, que corresponde al formato tradicional, a 4 años en los que se estructura el PIT:

“Los puntos de vistas distintos, el trabajo colaborativo, el trabajo integrado. Hacen que todo eso, acorta un montón de tiempos que en la educación secundaria orientada como ser las etapas iniciales de evaluación donde se toman los puntos de referencia para trabajar el contenido anual o para hacer recorte pedagógico para trabajar la planificación (...) un estudiante que está en trayecto 1, está trabajando con uno de trayecto 4. El estudiante de trayecto 4 está en constante revisión del trayecto 1, 2 y 3 porque está trabajando con sus compañeros” (V. G. – Actual Coordinadora General).

En el mismo sentido, una Docente expresaba:

“Creo que es muy positivo el pluricurso, ya que posibilita la educación entre pares, y la integración de las diferentes trayectorias” (Profesora del PIT N4).

Como se observa el formato pluricurso posee varias potencialidades. Sin embargo, también es un sistema que presenta hondas dificultades cuando es llevado a la práctica.

#### 2.4.2 Itinerarios formativos individuales y ausencia de repitencia

El documento base dispone: “El estudiante que curse el Programa promoverá cada uno de los espacios curriculares en forma independiente. Su avance en los requisitos del plan de estudio se realizará por espacio...”.

A cada estudiante de acuerdo con su historia escolar previa se le diseña su propio itinerario, mediante el cual cursan y aprueban cada uno de los espacios curriculares

<sup>44</sup> También tienen materias complementarias como F.V.T. y TICs.

hasta cumplimentar el plan de estudios. De esta forma, un alumno puede estar cursando matemática en su 4to y último trayecto, mientras que a la par lengua en su 1er trayecto. En este aspecto, el sistema PIT se asemeja al universitario.

Por ende, el PIT se plantea como una alternativa al itinerario fijo de la escuela secundaria, amoldándose a las condiciones y saberes alcanzados por los estudiantes.

En palabras de las Docentes entrevistadas:

“Por otra parte, el cursado por materias, también favorece a los estudiantes, ya que les permite avanzar a su propio ritmo y retomar en donde dejaron, en caso de que necesiten ausentarse del PIT y volver después” (Profesora del PIT N4).

“...la educación secundaria debería hacerse con la modalidad del PIT es mucho más inclusiva que los IPEM y no pierden un año si no rinden bien una materia” (Profesora del PIT N6).

Si el estudiante no aprueba, tiene las instancias tradicionales de julio, diciembre y marzo. Si tampoco logra los objetivos mínimos en esas instancias, recursa la materia. También le asiste el derecho de rendir en condición de libre.

Como corolario de lo expuesto, el Programa ha eliminado la repitencia escolar. El Coordinador del PIT F lo subraya como uno de los logros más destacados del PIT:

“Uno de los principales logros es que lo que la escuela ha considerado como un déficit, como una dificultad, como un estigma, como es la sobreedad y la repitencia, etc., en el PIT se ha naturalizado como chicos que conviven de distintas edades, chicos que no repiten, porque van aprobando por materias”.

Eliminar la progresión lineal del sistema educativo estandarizado para avanzar en un sistema donde cada estudiante sea estimulado y apoyado en su propio recorrido de aprendizaje, visibiliza lo que Terigi denomina “trayectorias reales” (Terigi y Lopez, 2015). Esta noción ha permitido replantear y complejizar el término de fracaso escolar, saliendo del corsé de las “trayectorias escolares teóricas” y las miradas simplistas que cargan las responsabilidades sobre el estudiante individual o las estrategias docentes.

### 2.4.3 Cambios en el sistema de evaluación y aprobación

En la línea de ir construyendo respuestas pedagógicas que conviertan el fracaso escolar en inclusión educativa, otro de los grandes cambios que establece el Programa, frente al formato escolar tradicional, es la modificación de la concepción de evaluación de los aprendizajes. Así, bajo el formato PIT, los estudiantes aprueban contenidos, y recuperan solamente aquellos que no han logrado aprender. El documento base establece: "...las calificaciones de las evaluaciones parciales (seguimiento) serán de carácter provisorio y la final deberá dar cuenta de un proceso global de los aprendizajes (...) La calificación final contemplará los procesos de aprendizaje e integración del estudiante, a través del análisis de su trayectoria escolar, logros y posibilidades. Este análisis, deberá ser compartido por el/los profesor/profesores vinculados al grupo de espacios correlativos y de otras, según sean los requerimientos de aprendizaje para la continuidad de la trayectoria del estudiante en el itinerario de estudios acordado".

Este tipo de calificación denominado integral o continua, se contrapone con la denominada de resultados en donde se establece un promedio entre la calificación de las evaluaciones. Si bien la política realiza un paso en la dirección correcta de establecer una propuesta pedagógica que atienda a la complejidad de los aprendizajes, subsiste la duda de su aplicación efectiva debido a que ésta conlleva una visible tarea anexa para los docentes y contrasta además con los modos tradicionales de la educación secundaria.

### 2.4.4 Ausencia de amonestaciones y expulsión. Paradigma de la Autoridad vs Paradigma de la Convivencia

Terigi (2015) sostiene: "Ante las dificultades que enfrenta el nivel medio se sigue pensando que la única respuesta posible es la escuela disciplinar y que si los chicos no pueden transitar exitosamente esa escuela entonces no merecen estar allí".

Las amonestaciones resultan así el instrumento disciplinar y normalizador de dicho paradigma escolar, las cuales llegado un número determinado por el reglamento, se

resuelve la expulsión del estudiante. Esta escuela disciplinar se construye alrededor de la búsqueda de la homogeneidad, una homogeneidad que se sostiene sobre un modelo de estudiante al que debía llegarse desde el disciplinamiento y quien no puede adaptarse a ella, se lo excluye.

El PIT procura propugnar un cambio en la autoridad escolar, abandonando las sanciones escolares, para reemplazarlo por una apelación constante al diálogo y la reflexión. Este paradigma se lo conoce como de convivencia y tiene sustento en las resoluciones 93/09 y 149/10 del CFE. El paradigma de la convivencia, en contraposición al disciplinar, está basado en la aceptación de la diversidad, una aceptación que permita la convivencia de todos y la permanencia a pesar de las diferencias, entendidas estas como enriquecedoras.

Siete de los ocho Coordinadores entrevistados están totalmente de acuerdo con haber abandonado las amonestaciones.

Como expresa la Coordinadora del PIT E:

“Yo opino que no sirve para nada las amonestaciones. Establecemos los acuerdos de convivencia y cuando hay alguna alteración al respecto, primero hablamos, dialogamos, nos ponemos de acuerdo, hacemos un acuerdo entre el estudiante y el profesor o nosotros. Si eso no sirve, llamamos al padre, hacemos otro acuerdo”

Cuatro de las siete Preceptoras entrevistadas destacan que la apelación al diálogo con los estudiantes es lo que funciona. Al respecto la Preceptora H1 marca que la ausencia de amonestaciones, “¡Funciona bien! Se implementan otras formas de abordaje a las situaciones problemáticas”. Esas otras formas de abordaje son explicitadas por la Preceptora F “Funciona ya que el diálogo y el compromiso es la base de toda relación. Realizamos tareas compensatorias y actas de compromiso”. Finalmente, la Preceptora H2 destaca que además del diálogo la clave es que “los estudiantes a principio de año escriben su propio reglamento de convivencia para cumplir”.

Sin perjuicio de esto, varios Coordinadores han reemplazado las amonestaciones por un sistema gradual de llamados de atención, que en la práctica funciona como el paradigma disciplinar renombrado. Todo lo cual evidencia las dificultades de los actores para desaprender prácticas establecidas e implementar un cambio significativo a las formas tradicionales del formato escolar. En el mismo sentido, muestra la persistencia de dicho modelo escolar y la necesidad de un órgano de Coordinación que establezca un seguimiento exhaustivo y capacitaciones para modificar dichas prácticas.

Este cambio paradigmático de disciplinamiento a convivencia ha cobrado entidad también en el resto del sistema educativo con resultados similares<sup>45</sup>.

#### 2.4.5 Proyectos Integrados

El Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, en el año 2016 y mediante la Resolución 64/16, modificó el plan de estudio del PIT, incorporando los proyectos integrados, los cuales se articulan entre distintas materias como pueden ser, por ejemplo, Inglés, Lengua y Cs. Sociales. Allí, comparten un espacio de 4 módulos donde los estudiantes deben plantear un tema/problema que será trabajado como proyecto durante el año. Los profesores desde los distintos espacios van aportando herramientas y distintos enfoques para la construcción colectiva del aprendizaje.

Los distintos actores entrevistados destacan muchísimas potencialidades de esta nueva estructura curricular y de aprendizaje. Por ejemplo, las Docentes entrevistadas destacan:

“La posibilidad de generar proyectos, y como le digo yo, generar experiencias de logro para los y las pibas...” (Profesora del PIT N3)

“El proyecto integrado, también me parece muy útil, ya que permite aprender usando otras inteligencias y posibilita otros modos de vinculación” (Profesora del PIT N4).

---

<sup>45</sup> Al respecto véase Míguez (2017).

Incluso una Coordinadora destacaba que aumentaba la asistencia.

“...en los proyectos en la primera etapa me sorprendió un montón porque eran los días que más asistencia había, y creo que estuvieron muy predispuestos a venir” (Coordinadora del PIT D).

Por su parte, el Coordinador del PIT F decía:

“Me parece como super rico el espacio de P.I. para trabajar como se trabaja en la realidad. Lo que aprenden los chicos en esas instancias, no tiene nombre”.

Sin perjuicio de ello, al ser una modalidad nueva, que se encuentra en construcción y continua redefinición y ajuste, genera también dudas y tensiones en los Docentes y los Coordinadores, los cuales no han recibido capacitaciones en el desarrollo de los mismos, aspecto que veremos en el próximo apartado.

Es importante subrayar que algunos de estos cambios al formato escolar, en especial respecto a la asistencia, el respeto a las trayectorias escolares reales, los proyectos integrados y el sistema de evaluación han entrado al resto del sistema educativo cordobés mediante el Nuevo Régimen Académico<sup>46</sup> en el año 2018.

El NRA, creado por las resoluciones N° 188/18 y 434/19 del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, es una política que se propone modificar paulatinamente la escolarización de los estudiantes secundarios, reemplazando así el antiguo sistema educativo. Estas modificaciones son coincidentes con el formato escolar diferenciado que propone el PIT, al punto de coincidir ambas en señalar como antecedentes normativos a las resoluciones N° 84/09 y 93/09 del Consejo Federal de Educación.

Por lo tanto es posible pensar que el PIT ha sido un espacio de experimentación a baja escala para la modificación del formato escolar. Y de aquí se desprenden tres

---

46 En adelante, “N.R.A.”.

posibles interpretaciones. En primer lugar, los resultados de la política PIT han llevado al Ministerio de Educación a replicar su formato y establecerlo en todo el sistema secundario. Como alternativa podría determinarse que el Ministerio ha replicado el formato aunque los resultados no demuestren que ser buenos. O finalmente, se ha replicado el formato escolar sin haber realizado ninguna evaluación.

## 2.5 Las sedes PIT. Apertura, crecimiento y estancamiento

Hemos mencionado que la política PIT se implementa en instituciones escolares, de gestión pública o privada. Estas, en una primera instancia, se abrieron exclusivamente en la ciudad de Córdoba Capital para luego, con el trascurso del tiempo, expandirse al interior provincial. Observemos como fueron los inicios de la implementación de la política en las escuelas.

La ex Coordinadora General expresaba:

“Cuando yo llego a la Coordinación General las 29 escuelas ya habían sido seleccionadas, en realidad 30. Si fui la encargada de hablar con cada uno de esos directores, hacer una reunión. De esos 30, uno dijo que no lo quería. Y si fui la encargada de justificar y decir ante el Ministerio de que alguien que realmente no quería, no se los debíamos imponer. Fue lamentable porque es una zona que lo necesita y mucho. Pero, bueno yo sigo pensando que fue una buena decisión de no obligar.

Lo posterior, de las 29 a las 70 se fueron creando en realidad de una manera mixta. El Ministerio consideraba que en tal departamento debería haber más, entonces se buscaba una escuela. Se hablaba con el director de nivel correspondiente...

Y en otros casos, llegaron pedidos fundamentados de direcciones de escuelas o de instituciones de la localidad, de la SENAF por ejemplo y pedían que en tal localidad haya uno. Y se estudiaba, se analizaba el caso y se veía también la capacidad presupuestaria. A lo mejor no se abría para ese año, quedaba para el año siguiente. Pero bueno, cada caso fue analizado.”

Del testimonio de la ex Coordinadora General podemos extraer un aspecto de la lógica que signa la política PIT. En una primera instancia, el Ministerio de Educación Provincial impuso la apertura de las sedes, incluso frente a la renuencia de directores, lo cual entra en contradicción con la misma normativa de creación del PIT que dispone que son los directores quienes avalan el ingreso del Programa. Asimismo, dicha disposición normativa se encuentra ausente en el relato de la ex Coordinadora General.

En una segunda instancia, se puede ver operando una demanda desde organizaciones sociales, políticas y educativas solicitando la incorporación del Programa y es el Ministerio de Educación, nuevamente, el encargado de avalar según su criterio la apertura o no de nuevas sedes. Del mismo testimonio, además podemos señalar otro rasgo de la política. La ausencia de racionalidad técnica, lo cual en el caso presente toma cuerpo en la falta de criterios explícitos y previamente establecidos que determinen prioridades para la apertura de nuevas sedes.

Desde 2017 solo se han abierto 10 sedes más, indudablemente la deserción escolar no ha sido solucionada a nivel provincial, por lo podría afirmarse que el PIT sigue manteniendo su razón de ser. Ahora bien, ¿atraviesa el PIT un estancamiento? ¿Han sido las políticas de austeridad y los resultados económicos responsables de ello? ¿Sigue el Ministerio de Educación apoyando la política? ¿Cuál será su futuro?

Al analizar en los próximos apartados las condiciones de posibilidad de la política, intentaremos dar luz a los anteriores interrogantes.

Sintetizando, en el actual capítulo hemos presentado la política PIT desde su marco normativo, deteniéndonos en el origen, objetivos y el formato escolar diferenciado que propone. En dicho recorrido, evidenciamos que la política nace en un contexto de movimientos históricos que ponen en la agenda pública las reivindicaciones respecto de la exclusión educativa y la necesidad de remediar dicha situación. Así el PIT se erige como superadora del paradigma de la exclusión del sistema secundario.

Sin embargo, también hemos advertido falencias en la constitución misma del Programa, resistencias de diferentes actores al cambio, y sobre todo, déficits entre lo que este se propone lograr y su efectiva implementación.

## **CAPÍTULO 3:**

### **Capacidades y déficits estatales del Programa PIT**

Una dimensión pocas veces considerada en el análisis de las políticas educativas, y de las políticas públicas en general en la Argentina, está vinculada a las capacidades estatales con las que cuenta el sistema para desarrollar y acompañar la implementación de las transformaciones.

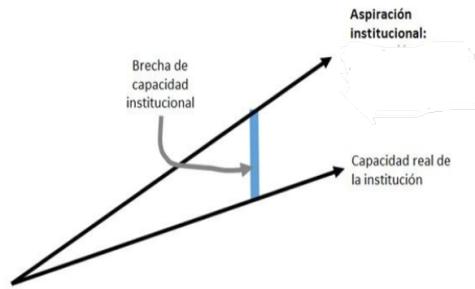
Según Oszlak (2007)

Tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución

Así, examinar las condiciones, estructuras y los recursos involucrados resulta fundamental para revisar las condiciones de posibilidad y los límites que las políticas encuentran. De esta forma, nos permiten evaluar la productividad o desempeño de una política, programa u organismo estatal.

Para realizar el análisis de las capacidades y déficits estatales del Programa PIT, recurriremos parcialmente a la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), el cual ha sido desarrollado por el Dr. Alain Tobelem (1993).

Según las contribuciones teóricas de Oszlak y Orellana (2000), el principal producto de la metodología es la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional. El mismo se da cuando se produce una brecha o hiato perceptible entre lo que una organización se propone realizar en cumplimiento de su misión y lo que efectivamente consigue (Oszlak, 2005).



Fuente: Adaptación a partir de: Osziak y Orellana (2002)

Para el presente análisis, se ha seguido la clasificación de los autores citados, diferenciando los distintos tipos de déficits en base a sus causas<sup>47</sup>.

Asimismo, cada déficit encontrará en su apartado final cómo se manifiesta en la población más vulnerable, las Estudiantes Embarazadas, Madres y Padres adolescentes. Se trata en definitiva, lo que Lacan llamó “irrupción de lo real”, el imaginario que atrapa nuestra visión del mundo o grilla a través de la cual filtramos las entidades que formarán parte de nuestra percepción (Segato, 2020). Así, la constatación de los déficits de las capacidades estatales en el grupo estudiado permite visibilizar con meridiana claridad el desempeño de la política.

<sup>47</sup> Nos parece importante señalar que desde nuestro punto de vista, las categorías funcionan como tipos ideales weberianos. Con ello, múltiples elementos pueden corresponderse a diversas categorías según la apreciación individual.

### 3.1 Déficit asociado a las leyes, normas y “reglas de juego”

Oszlak y Orellana (2000) expresan que uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o, vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas.

Ciertamente, el marco normativo encuadrará la gestión y establecerá responsabilidades y competencias de los actores intervinientes.

También entran en esta categoría la fuente generadora de la normativa. Según Oszlak (2004) el tipo de norma que crea el ente, ley del Poder Legislativo, o decreto del Poder Ejecutivo genera un “status” diferenciado en cuanto a legitimidad y permanencia del instrumento legal. Al tratar este déficit, advierte también que los factores culturales pueden actuar como restricciones para la ejecución de ciertas tareas.

Entonces, observemos como se evidencian en la práctica los déficits de la presente categoría.

#### 3.1.1 Respecto del marco normativo que regula al PIT

##### 3.1.1.1 Genesis jerárquica y déficit democrático

Hemos mencionado previamente que el PIT fue constituido jerárquicamente desde el Ministerio de Educación provincial, y elaborado por la subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa, sin mediar consulta y debate con los principales actores educativos como son los supervisores, directivos y docentes.

La ausencia de gobernanza impacta directamente al interior del programa y se manifestará en la resistencia de los actores estatales al cambio, máxime cuando se propone una nueva escolaridad cuyos elementos y presupuestos difieren esencialmente de los ya incorporados por los agentes.

Todo lo cual repercute a la postre en la capacidad de cumplir con los objetivos que la política se propone.

### 3.1.1.2 El estatus normativo y su Inseguridad jurídica

La política PIT se estableció mediante la resolución 497/10 del Ministerio de Educación de Córdoba. Su estatus jurídico entonces es inferior al de una ley provincial, lo cual le otorga además un grado de inseguridad jurídica ya que las resoluciones pueden ser modificadas con la simple decisión del Ministro que ocupe el cargo, el cual incluso tiene la potestad de eliminar el Programa sin necesidad de refrendo de su decisión.

Es posible pensar que este rasgo se deba al carácter experimental y finito que contaba el programa cuando nació, el cual solo duraría 2 cohortes. Sin embargo, al cumplirse 10 años desde su creación, deviene indispensable enmendar dicho carácter e incorporarlo a la oferta formal del sistema educativo provincial.

Huelga mencionar que en el interregno entre finalizado las 2 cohortes (2010/2011) que la Resolución 497/10 creadora del PIT habilitaba, y la aprobación de la resolución 64/2016 donde se eliminó el carácter transitorio del Programa, no hubo normativa que amparase la política PIT, y por ende, la educación de los miles de jóvenes que asistían al PIT se encontraba en un limbo jurídico. Nuevamente resalta la anomia general que surca el programa.

Debe señalarse que un somero análisis normativo de los principales programas que buscan modificar el “trípode de hierro” del formato educativo, y son pertenecientes a otras jurisdicciones (Escuelas de Reingreso -CABA, Plan Vuelvo a Estudiar -Santa Fe y PLANEA -Tucumán), también adolecen del mismo problema.

Sería beneficioso contemplar su incorporación a la Ley de Educación Provincial, N° 9870, lo cual posibilitaría el debate público, garantizando la representación y consulta de un amplio marco de actores hacia el objetivo de la construcción ampliada de igualdades sociales sustantivas (García Linera, 2020).

### 3.1.1.3 Ausencia normativa sobre el órgano de dirección del Programa

Un punto que ha sido soslayado por las anteriores investigaciones sobre el PIT, es que cuando se analizan las normas de creación del PIT, surge como dato ineludible que no figura ningún órgano encargado de llevar adelante sus aspectos operativos. Si bien en la práctica la dirección del PIT está a cargo de la Coordinación General, no deja de ser llamativo el vacío legal que impregna de arbitrariedad, inseguridad e inestabilidad a las decisiones que lleva adelante dicho organismo.

Como expresan Harmon y Mayer en su libro *Teoría de la organización para la administración pública* (1999), la importancia de la definición del marco jurídico en la administración pública redundaba en 3 vectores: 1) El conocimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos y las capacidades del gobierno; 2) La eficiencia y efectividad en el funcionamiento del gobierno; y 3) La rendición de cuentas y el contralor del administrado.

Es por ello que, al no poseer un marco normativo al cual acogerse el accionar de la Coordinación General no solo está impregnado de arbitrariedad y discrecionalidad, sino que imposibilita conocer las funciones y tareas de la misma, aspecto ineludible para ejercer una acabado contralor. Todos estos aspectos se evidenciarán cabalmente en próximos apartados.

### 3.1.1.4 Omisión normativa sobre los actores institucionales

La resolución de creación del PIT, en el apartado 6, menciona los principales actores que intervienen en el programa como son los supervisores, directores, coordinadores pedagógicos, preceptores y docentes.

Sin perjuicio de ello, la normativa en su mayor parte omite la definición de los distintos roles, sus tareas y responsabilidades. Y, cuando lo hace, son definidos con un carácter restrictivo<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> En el apartado 3.2 Déficit asociados a las estructuras organizacional interna y distribución de funciones, ampliaremos este tópico.

Todo lo cual ha generado una situación de gran incertidumbre institucional, manejos arbitrarios y discrecionales y, a la postre, la ausencia de rendición de cuentas.

### 3.1.2. Respecto de Ley Nacional de Educación y los derechos consagrados en la misma

#### 3.1.2.1 Democracia escolar y espacios de participación

La Ley de Educación Nacional del año 2016 dispone que entre los fines de la política pública se encuentra además de garantizar la inclusión y la igualdad educativa, la formación de ciudadanos críticos y democráticos.

Según Cristini (2015)

El imaginario social sobre la categoría niñez-adolescencia que, atravesado por el sentido de su capacidad los reconoce como sujetos de derechos, habilitando el ejercicio de su participación como actores sociales situados y actuales, en nuestro país se objetiva a través de la sanción de un conjunto de normas, de la creación de nuevos organismos estatales y del diseño de una serie de programas que provocan la emergencia de lineamientos de política pública que se anclan en el reconocimiento de una amplia gama de derechos.

En el marco del período de ampliación de derechos, al sancionarse la LEN, en su art. 11 estableció que dentro de los fines y objetivos de la política educativa nacional prevé: brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.

Asimismo, en su art. 126 establece en su inc. h) la facultad de integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las instituciones educativas. Y el inc. i) otorga el derecho de participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en su proceso de aprendizaje.

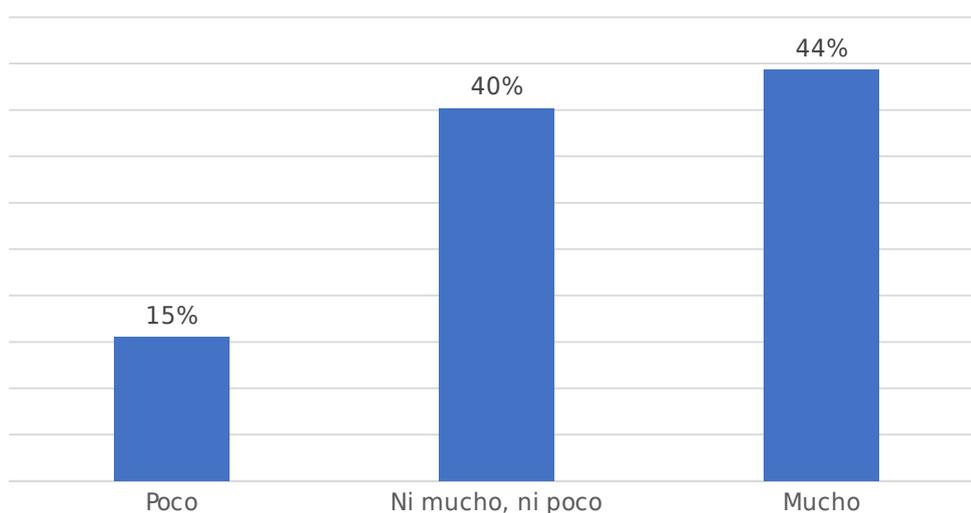
En línea con lo anterior, en el año 2013 se sancionó la ley 28.667 de Centros de Estudiantes. Sin perjuicio de este marco normativo de ampliación de derechos, Puiggrós señala la falsedad de considerar que el carácter público de la educación convierte automáticamente a la institución escolar en un espacio democrático y popular<sup>49</sup>.

Al respecto, la Coordinadora del PIT E recalca:

“Ojalá nosotros les pudiésemos dar herramientas para ser realmente ciudadanos democráticos. Porque la escuela secundaria no es muy democrática digamos. Porque todavía hay mecanismos autoritarios. Parece de como que se tiene miedo de que el joven tome su propia iniciativa para encarar algo”.

El PIT no ha sabido trabajar para diferenciarse en este aspecto de la escuela secundaria. Los siguientes gráficos reflejan este estado de situación. En el primero se refleja el grado en que la palabra de los estudiantes es tomada en cuenta.

Considerás que en el PIT, tu palabra es escuchada:



(Fuente: Elaboración propia)<sup>50</sup>

49 Citado en Duro, E. 2005.

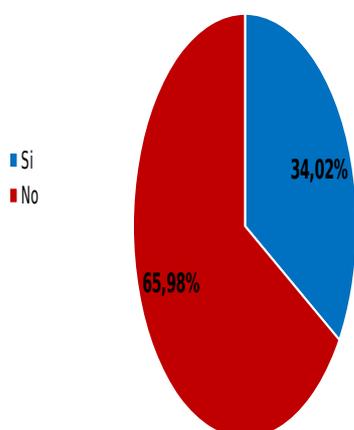
50 Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

Este gráfico puede ser leído en dos sentidos. En el primero, el 44% de los estudiantes afirma que su palabra es muy tenida en cuenta. Podríamos quedarnos solo con este resultado parcial. Sin embargo, dicha mirada no atiende al hecho de que es un Programa que se enfoca, según la palabra de sus actores institucionales, en “lo vincular” junto con el diálogo y la contención.

Entonces, según una segunda lectura, el Programa está generando que un 40% de los estudiantes no posea una opinión definida sobre el tema y un 15% de ellos sienta que su palabra es poco escuchada. Índices, entonces, que se encuentran por debajo de lo esperable para un programa de revinculación y terminalidad.

También se consultó con los estudiantes si conocían si había un centro de estudiantes que funcionara en la institución o delegados del mismo que pertenecieran al PIT.

¿Conocés si hay un centro de estudiantes, o delegados del mismo en el PIT?



(Fuente: Elaboración propia)<sup>51</sup>

Casi tres cuartas partes de los estudiantes entrevistados de los distintos PIT expresaron que no tienen conocimiento de la existencia de un centro de estudiantes.

Esta encuesta revela una abierta contradicción con la LEN, manifestándose en PITs que no cumplen con el objetivo de formar ciudadanos comprometidos y no promueven de este modo, los derechos democráticos de sus estudiantes.

<sup>51</sup> Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

Esta manera de concebir la democracia hacia el interior del PIT es en palabras de García Linera (2020), contención de la plebe, donde predomina el endurecimiento de los roles en una competencia para disciplinar a los perdedores. A esta concepción se le opone la democracia como igualdad plebeya, donde existe un continuo movimiento de ampliación de derechos. Y es justamente, el derecho de participar por donde comienza ese movimiento para luego culminar en el disfrute colectivo de los bienes económicos.

Con esto vemos que la democratización del PIT es una tarea urgente para encarar, lo cual permitiría no solo modificar las reglas de juego institucionales de un sistema educativo del cual el PIT pretende distanciarse, sino que permitiría sostener y reforzar las trayectorias de sus estudiantes. Esto es así ya que aumentaría la participación e involucramiento de los estudiantes en las cuestiones que les atañen, al tiempo de poder expresar su voz y que ésta sea tenida en cuenta por parte de las autoridades escolares.

Finalmente, y como dispone el art. 11 de la LNE promovería su formación ciudadana, dado cuenta de una educación comprometida con los valores democráticos.

### 3.1.3. Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso de las Estudiantes Embarazadas, Madres y Padres adolescentes (EEMPA)

Si bien como explicita Fainsod (2008), a partir del embarazado se presentan múltiples recorridos escolares que no siempre conducen al abandono de los estudios, no caben dudas que el grupo EEMPA representa una población sumamente vulnerable debido al grave riesgo educativo en que se encuentran sus trayectorias educativas.

El derecho entonces debiera actuar como una malla de contención que garantice los derechos educativos y sociales de esta población. Observemos entonces, cómo la anomia y la falta de conocimiento o directamente el incumplimiento de los preceptos

legales configuran el presente déficit, “haciéndose cuerpo” sobre un colectivo en grave estado de vulnerabilidad escolar.

3.1.2.1 Desamparo jurídico/normativo de la Provincia de Córdoba para el grupo EEMPA.

La provincia de Córdoba, no cuenta con una ley integral que recepte los derechos normativos del grupo EEMPA. La Resolución 790 sancionada en el año 2004 por parte del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba, recepta solamente lo sancionado por las leyes nacionales N° 25.273 y 25.584 respecto de las inasistencias justificadas y el período de lactancia.

Como hemos expresado para el caso de la normativa de creación del PIT, las resoluciones son instrumentos de gran inestabilidad jurídica, ya que pueden ser modificadas al arbitrio de los ministros.

Asimismo, encontramos un atraso normativo ya que no se tiene en cuenta las modificaciones que ha traído la Ley de Educación Nacional dictada en el año 2006, la cual dispone en el art. 81 “Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte, en concordancia con el artículo 17 de la Ley N° 26.061. Las escuelas contarán con salas de lactancia. En caso de necesidad, las autoridades jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliaria y hospitalaria”.

Recordemos que las leyes nacionales constituyen la base legal a partir de la cual, las distintas provincias de la República Argentina solo pueden establecer mayores derechos, o reglamentar aquellos vacíos legales, como por ejemplo el régimen de faltas de los progenitores.

Así, provincias como Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han sancionado leyes provinciales acogiendo a la normativa

nacional y legislando una mayor protección de los derechos educativos de este grupo.

Recapitulando, en el presente apartado hemos seguido los aportes de Oszlak y Orellana (2000) para ahondar mediante la metodología "SADC" (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), sobre los déficits de la capacidad estatal asociados a las leyes, reglas y normas y "reglas de juego" que constituyen al Programa de Inclusión y Terminalidad (PIT).

De esta forma podemos resumir dichos déficits en:

- a. La legislación que crea y regula al Programa son dos resoluciones del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, lo cual lo hace jurídicamente inestable, carezca de una visión de largo plazo y cuente con una débil presencia institucional.
- b. La ausencia de consulta con los distintos actores educativos con respecto a los aspectos nodulares del PIT resulta en la falta de acuerdo y resistencias de dichos actores a modificar gramáticas tradicionales.
- c. Dicha normativa contiene numerosos vacíos legales, como la ausencia de toda mención al órgano de ejecución, la Coordinación General.
- d. Asimismo, carece de una regulación completa y detallada sobre el rol de los supervisores, directivos, preceptores y auxiliares técnicos.
- e. El atraso normativo de la Provincia de Córdoba sobre la situación del grupo EEMPA crea una situación de desamparo jurídico.
- f. La ausencia de una política integral que cuide las trayectorias educativas del grupo EEMPA.

### 3.2 Déficit asociados a las estructuras organizacional interna y distribución de funciones

El segundo déficit de la capacidad estatal que han elaborado Oszlak y Orellana (2000), se refiere a la estructura organizacional interna. Esta es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas.

Oszlak (2005) expresa que las competencias y actividades institucionales deben ser asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión. De esta manera, la capacidad institucional de los entes se verá fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras de gestión. Asimismo, los déficit de la presente categoría se manifiestan como contracara del déficit señalado en el apartado anterior, respecto de las reglas y leyes. Esto es así, ya que la normativa establece el marco en el cual se desenvolverán las agencias y los responsables.

Por ello, y ante la anomia institucional ya señalada, debemos mencionar que los déficit de la presente categoría, respecto de las competencias y la regulación de las funciones, han sido difíciles de determinar y clasificar.

#### 3.2.1 Dependencia institucional del PIT<sup>52</sup>. La autonomía autoadquirida.

Hemos visto en el apartado 2 que de acuerdo con el art. 5 de la resolución de creación del PIT, depende institucionalmente de Dirección General de Educación Media (D.G.E.M.), la Dirección General de Educación Técnica y Formación Profesional (D.G.E.T.yF.P.) y/o la Dirección General de Institutos Privados de Enseñanza (D.G.I.P.E.). Esa triple dependencia del PIT, desde su formulación tenía el desafío de enfrentar un sistema educativo que tiende a la fragmentación, perdiendo en el camino la potencialidad de otorgar una mirada única e integral.

Como advierte Tenti Fanfani, 2003, la falta de articulación entre niveles y la fragmentación de la estructura curricular constituyen dos de los desafíos actuales de

---

<sup>52</sup> Según distintas fuentes consultadas desde 2020, la Dirección General De Educación Técnica Y Formación Profesional tomó a su cargo al PIT. Resta por ver hacia el futuro las implicaciones de este nuevo cambio.

la escolarización adolescente. Asimismo, Tiramonti (2004) ha expresado: "...el fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado, sino que se trata de un agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes".

Sin perjuicio de lo expuesto, el PIT ha contravenido el texto de la resolución adquiriendo por ella misma una autonomía particular en la administración pública cordobesa, específicamente de las direcciones de nivel que menciona la Resolución.

La actual Coordinadora General reconoce:

"En realidad, somos bastantes autónomos, lo que ellos<sup>53</sup> hacen es un acompañamiento" (V. G.– Actual Coordinadora General).

La autonomía auto adquirida es un rasgo que también reconoce la ex Coordinadora General que, al respecto, decía:

"Entonces el hecho de estar un poquito al costado, de no depender, de no tener esa existencia, hace que esa existencia sea como una prolongación de la propia oficina del Ministro. Y yo vi en eso rápidamente una fortaleza. Entonces, si había que hablar con, nunca actuamos autónomamente, siempre con el Ministro. (...) Directamente yo tenía como esa libertad de poder ir y hablar con el Ministro y de que el hablase también con esas otras autoridades. Nunca fue una gestión ni autónoma ni aislada, siempre fue en conjunto. Y nos dio otros aires, nos pudimos salir de las estructuras" (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Estos testimonios justifican la contravención normativa para abonar la teoría que la ausencia de condicionamientos es necesaria para llevar adelante un programa experimental que se diferencie del formato escolar tradicional. Sin embargo, se recae nuevamente en la fragmentación de las estructuras escolares de la cual nos advertía Tenti Fanfani (2003).

---

53 En referencia la Dirección General de Educación Media (D.G.E.M.), la Dirección General de Educación Técnica y Formación Profesional (D.G.E.T.yF.P.) y la Dirección General de Institutos Privados de Enseñanza (D.G.I.P.E.).

Asimismo, esta situación ha generado rispideces e inconvenientes, ya que la ex coordinadora general reconocía:

“...esta dependencia directa del Ministro, (...) una de las cosas que trajo fue esa situación de enojo. Vos habla con el Ministro, arréglate con el Ministro (...) Nos creó unos cuantos enojos. Y algunas dificultades en otras partes del funcionamiento del PIT” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Parte de las dificultades han sido remarcadas por la supervisora N3.

“...Me parece el hecho de que no pertenecer orgánicamente a una dirección de nivel, hace que pierda especificidad la mirada de un supervisor. Me parece que ahí ellos empiezan a trabajar de manera más desprolija, lo que sería para mí forma de gestionar” (Supervisora N3).

Asimismo, la entrevistada remarcaba:

“...Una mirada y acompañamiento de la supervisión permite poder anticiparse a algunos problemas que por lo general surge al momento de la acreditación de esas trayectorias escolares y la titularización de esas trayectorias escolares” (Supervisora N3).

Más allá de la fragmentación de las estructuras y las desprolijidades administrativas, debemos reparar una consecuencia adicional de este grado de autonomía autoadquirida del PIT. Esta es, nadie más que el Ministro ejerce control (*accountability*) sobre los actos del PIT lo cual puede resumirse según la máxima latina: *Quis custodiet ipsos custodes?*<sup>54</sup> Abriendo así la posibilidad de manejos discrecionales difíciles de regular.

### 3.2.2 La Coordinación General del PIT

---

<sup>54</sup>Suele traducirse la misma en ¿Quién vigilará a los vigilantes?, o ¿Quién custodiará a los cuidadores?

Como hemos observado anteriormente, existe un vacío legal sobre el órgano encargado de llevar adelante la gestión de la política. A raíz de ello, no se encuentra reglamentada la dependencia institucional, estructura, competencias y las actividades que deben ser llevadas a cabo por los responsables de ejecutar la política PIT.

Sin perjuicio de ello, en la práctica la Coordinación General del PIT es el órgano ejecutor de la política PIT y cumple con las funciones que son imprescindibles para su desarrollo diario, por lo que nos abocaremos a reconstruiremos aquí dichos elementos desde su práctica.

#### 3.2.2.1. Dependencia institucional de la Coordinación General. Autonomía y rendición de cuentas

Consultada la Primera Coordinadora General sobre la dependencia de la Coordinación General nos respondió:

“En los hechos, en la práctica se fue construyendo de quién dependía porque hubo un vacío legal, (...) de quién iba a depender algo que legalmente no existe. Y eso, le dio una gran fortaleza, que es de quién iba a depender eso. Y creo que eso, dependió del Ministro. Tenía relación directa siempre con el Ministro” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Es insoslayable, entonces, que la gran desventaja que cuenta la Coordinación General, y su verdadera espada de Damocles, es que, al no tener anclaje jurídico, y constituirse en torno a la dependencia directa del Ministro, su estabilidad es endeble y permeable a vaivenes o cambios políticos. Esto se encuentra subrepticamente tanto en las palabras de la actual y ex coordinadoras generales.

La Primera Coordinadora General decía:

“Bueno la gestión del Ministro en algún momento va a terminar. Espero que las autoridades que asuman, puedan ver lo que pasa en el PIT y puedan ver esta tarea de la Coordinación General, que también hay que acompañarla

para que la haga, acompañarla (...) es decir si la coordinación desaparece si pasase algo, no pudieran seguir. Pero el PIT tiene que tener una coordinación. No me imagino al PIT funcionando...se desmembraría totalmente” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Esto demuestra visiblemente que la dependencia institucional de facto de la Coordinación es el Ministro de Educación. En consecuencia y como corolario de la ausencia normativa de dependencia institucional, y sumado a la relación cercana con el Ministro, la Coordinación General, al igual que el PIT, han devenido en órganos prácticamente autónomos dentro del Ministerio de Educación.

Esta autonomía genera además de una fuerte dependencia del Ministro de Educación, la ausencia de un debido sistema de rendición de cuentas público que pueda funcionar como contralor de sus actos de gestión.

#### 3.2.2.2 Rol y objetivos de la Coordinación General

Como consecuencia de lo mentado, el rol de la Coordinación solo puede ser observado en la práctica, mediante las acciones concretas que desempeña. Así, se pone de manifiesto que pese de encontrarse la política en un proceso de institucionalización, aún hoy para conocer las funciones de la Coordinación hay que acceder a las mismas mediante una entrevista de investigación. Se puede ver en ello la ausencia de planificación y diseño de un plan que contenga un diagnóstico de la situación y el establecimiento de objetivos y metas por cumplir que puedan ser luego evaluables.

Según la propia Coordinación su objetivo “...es fortalecer el equipo de trabajo en el formato pluricurso”<sup>55</sup>. Dicho objetivo es perseguido mediante dos acciones que son: el seguimiento a las sedes, y las capacitaciones a los distintos actores escolares (dos acciones de por sí reñidas con la escasez de personal y la ausencia de expertise que reseñaremos luego).

---

<sup>55</sup> Entrevista con Coordinadora General Prof. V. G. y la Prof. P. L.. Coordinación General del PIT, martes 10 de septiembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.1.2.

Sin perjuicio de lo expuesto, en función de las características estructuralmente selectivas del sistema educativo y del nivel secundario en particular, y tomando en cuenta la preponderancia que ha asumido el PIT como política pública que busca romper con dichas estructuras y asumir un cambio paradigmático que implica severos cambio de posicionamiento, deviene sumamente importante el rol de la Coordinación General en capacitar y guiar a los actores institucionales en el cumplimiento de la política pública.

#### 3.2.2.2.1 Seguimiento de las Sedes

Ambas gestiones de la Coordinación General han expresado que es necesario hacer un seguimiento y acompañamiento a las 80 sedes distribuidas en el territorio provincial.

La actual Coordinadora General señala:

“Vamos mucho a las escuelas, al interior. El formato de entrevista (de selección docente) hace que nos acerquemos a las sedes y estas nos plantean las inquietudes van teniendo. Tomamos a partir de eso. Por ejemplo, estamos viendo cuando sedes nos quedan por ver. Necesitamos la escucha de todos” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Y continua,

“A veces pedimos antes de ir a las sedes algún tipo de información particular y ya vamos con una estrategia para poder brindarles a ellos alguna solución. Lo que buscamos es acompañarlos, fortalecer los estudiantes, el trabajo del docente. No vamos a las sedes con ímpetu de superioridad a decir esto está mal, lo están haciendo mal, mal mal” (V. G.– Actual Coordinadora General).

La importancia de estas visitas se hace evidente en la siguiente anécdota, donde se revela que los Coordinadores de sedes muchas veces falsean los datos.

“...nos pasa esto que nos dicen tenemos 25 estudiantes, vas y tiene 8 (...) Hemos encontrado con dires (*sic*) que sí, pueden funcionar en este espacio sin ningún problema y cuando hemos ido a visitar están en el PAICOR, en una biblioteca teniendo clases. Las aulas cerradas, o sin acceso a los talleres

de formación laboral. Pero bueno es un trabajo que evitar” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Las historias de los Coordinadores que falsean los datos de la cantidad de alumnos, sumado a aquellas donde directores no establecen las condiciones mínimas de las instalaciones para el desarrollo del programa, hace visible la importancia primordial de ejercer una supervisión cercana a las sedes.

Sin embargo, como reconocen desde la propia Coordinación:

“Hay veces que no podemos, por una cuestión de tiempos, de recursos<sup>56</sup>. Muchas veces quisimos viajar más al interior...” (V. G.– Actual Coordinadora General).

A raíz de ello, se ha establecido un criterio de priorización para las visitas. “Hay sedes que las visitamos una vez, y después nunca más porque son sedes que funcionan, que están encaminadas, entendieron el pluricurso, entendieron el formato PIT. Hay veces que tenemos que ir a sedes, no sé, 2 veces al mes. Hasta que ellos entiendan. Hay veces que hay muchos cambios directivos, y el dire (*sic*) nuevo no entiende o cuando ingresa un Coordinador, no es que ingresó y listo. Son 3 meses de acompañamiento seguido, diarios, aunque sea por mensaje, consultar pudiste esto, lo otro hace que bueno se puedan encaminar solos”<sup>57</sup>.

La anterior gestión también hacía foco en el seguimiento a las sedes, pero tendiendo a la prosecución de un objetivo particular, que la Coordinación General se diferenciarse lo más posible de la escuela común, y hacer de ello su principal tarea. Expresa la Primera Coordinadora General:

“La coordinación tiene un desafío enorme que es que la gramática escolar no se coma al PIT. Si la coordinación no hace eso, el PIT se va, se va al otro lado. Se va mimetizando con la escuela común porque la escuela tiene 200 años y el PIT tiene sus escasos 10. Es imposible que no sea así” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

La gramática escolar de la que habla puede observarse en el siguiente ejemplo:

<sup>56</sup> En el apartado 3.3.2 se profundizará sobre la escasez de recursos de la Coordinación General.

<sup>57</sup> Entrevista en Coordinación General del PIT, martes 10 de septiembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.1.2.

“...tratar que los coordinadores entendieran que no hay una nota, y que los directores entendieran que no hay un promedio cuando toda su vida ha habido promedios. (...) Eso solamente lo puede hacer la coordinación si está al lado de cada uno de los PITs. Es una tarea enorme que no termina nunca, para decirte de los aspectos formales y otros también” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Sin perjuicio de lo expresado por ambas Coordinadoras Generales sobre el acompañamiento y seguimiento a las sedes, esto no se condice con los resultados de la investigación, ni existen registros de estas visitas y sus resultados. Las diferentes entrevistas realizadas en 8 PITs de la ciudad, reveló que 7 de los 8 Coordinadores de sedes no han recibido visita en más de un año de la Coordinación<sup>58</sup>. Es más, en aquellos casos que han ido en pasados años, muchos expresan que solo han sido visitados para realizar una entrevista por un cargo docente, o para compartir acto escolar.

Entre varios de los testimonios, se reproducen 3 que ejemplifican esta realidad:

“Este año no vinieron al PIT, el año pasado desde que yo ingrese en agosto tampoco. No se acercaron” (Coordinadora del PIT D).

“Una sola vez. Desde que estoy yo una sola vez que vinieron a hacer una entrevista para un cargo Docente” (Coordinador del PIT C).

“Desde que yo estoy no. Una sola vez a un acto” (Coordinadora del PIT B).

Los Coordinadores de sedes entrevistados dan cuenta de esto, al expresar también que:

“...en realidad son como esas personas que no las ves todos los días, pero sabes que están. Entonces ante cualquier situación nosotros sabemos que, si acudimos a ellos, tenemos respuesta. Es como... tácito. No están... pero, están” (Coordinador del PIT A).

---

<sup>58</sup> Al respecto ver Anexo 2.2 entrevistas con Coordinadores Pedagógicos.

“...O sea, están. La Coordinación está presente para cuando uno lo busca”  
(Coordinadora del PIT B).

El problema con esta forma de gestión, es que deja en cabeza del Coordinador Pedagógico la decisión de consultar o no con la Coordinación un determinado problema, o si quiera, reportarlo.

La Coordinación ha dado cuenta de esto y por ello ha incentivado desde el año 2019 el contralor de los directivos y supervisores para así supervisar lo que sucede al interior de las sedes.

“El contacto, siempre la vía de comunicación directa fue con el Coordinador. Con el paso del tiempo fuimos aprendiendo que no solamente puede ser con él, sino que incorporamos al Director mucho con el tema de la comunicación. Después nos dimos cuenta que al ampliarse tanto el PIT, necesitábamos al inspector. Así que trabajamos con esos 3 roles muy fuertemente la comunicación y directa” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Sin perjuicio de lo expuesto, no deja de llamar la atención las palabras de un Coordinador de sede que expresan el desamparo al iniciar su cargo:

“Para serte sincero, yo cuando tomé el cargo me sentía a la buena de dios porque no me dieron ni una capacitación ni nada. O sea, anda y arréglate”  
(Coordinador del PIT C).

Lo observado en este apartado exterioriza una faceta adicional de la ausencia de planificación y gestión de la Coordinación General. Su intervención deviene de la demanda de situaciones particulares que se presentan y no de la puesta en marcha de procesos y criterios previamente establecidos. También muestra a las claras el rol de los supervisores de nivel, absolutamente ausentes en el relato de los actores.

#### 3.2.2.2.2 Capacitaciones

Las implicancias del PIT como política que busca diferenciarse del sistema educativo tradicional requieren la capacitación permanente de una nueva forma docente, con diferente lógica que tense la matriz de aprendizaje de los docentes y destierre prácticas selectivas y meritocráticas para buscar un cambio de posicionamiento frente a los estudiantes.

Entonces, al igual que el seguimiento, las capacitaciones constituyen una estrategia clave para apuntalar el programa.

La coordinadora del PIT E recuerda con añoranza la anterior gestión de la Coordinación en este aspecto.

“Siempre ellos nos convocaban a capacitaciones, porque nos querían mostrar... porque esto era nuevo y lo teníamos que hacer desde esta mirada, desde la inclusión, desde la permanencia. Entonces, siempre nos estuvieron capacitando, fueron a hablar muchas personas que tienen que ver con la pedagogía también, y después capacitaban a los profes (*sic*) también en los distintos espacios curriculares, hacían encuentros: matemáticas, ciencias naturales...

Siempre, en todo momento, accionando hacia nosotros para que nosotros estuviésemos apoyados por ellos. Siempre acompañados, yo me sentí así, siempre. Eso lo valoro, lo valoro porque ahora ha habido un cambio”

Con el cambio de gestión, las periódicas capacitaciones pedagógicas fueron, en una primera instancia, reemplazadas por encuentros anuales.

Luego, y con la creación en el año 2016 del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (ISEP), las capacitaciones y la formación docente han quedado a cargo de dicho organismo el cual es dependiente del Ministerio de Educación provincial.

“A partir de este año, se comunicó a todos los Coordinadores que va a haber una formación. Una formación a cargo de ISEP destinado a PIT para Coordinadores y Docentes de PIT. Porque en realidad ninguno fuimos formados, nosotros somos Docentes con Paloma, en el formato pluricurso. Se

ha ido construyendo, se ha ido capacitando desde lo poco que sabíamos, desde la práctica, Pero sí, este año comienzan las inscripciones para comenzar el año que viene con la formación” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Lo anterior señala una constante no solo del PIT, sino del sistema educativo argentino, lo cual es comenzar una política sin haber formado previamente a los recursos humanos que intervendrán en la misma. En consecuencia, la aplicación de la misma deviene incongruente y anárquica. Todo lo cual se maximiza al haber eliminado las capacitaciones y reemplazarlas por encuentros anuales.

Queda por observar cómo impactará las futuras capacitaciones que brinde el ISEP y su instrumentalización efectiva. Desafíos que se acrecientan debido a la alta rotación de los docentes.

#### 3.2.2.2.3 Entrevistas de Ingreso

A la par de lo reseñado, la Coordinación General posee una nueva auto atribución que es la realización de entrevistas de ingreso a todos los potenciales beneficiarios de la política PIT.

Si bien detallaremos esto en el capítulo 4 “Tensiones y desafíos en los objetivos del PIT”, mencionáremos aquí que al cúmulo de funciones que desempeña la Coordinación General, las cuales, según evidenciamos, no logran desempeñarse de manera satisfactoria, se ha adicionado una nueva función que consume valiosos recursos. Esto se debe a que al exiguo personal de la Coordinación, 11 personas, se destinan a tiempo completo al menos 2 de ellas para realizar las entrevistas de ingreso.

Además, nos interesa recalcar que con la intención de aumentar la permanencia estudiantil la actual gestión de la Coordinación ha creado una compleja maquinaria burocrática que actúa como barrera para el ingreso de los estudiantes.

Finalmente, dicho mecanismo ni siquiera es utilizado para obtener una estadística que dé un panorama cierto de la situación y permita adoptar planes y estrategias acordes para cuidar sus trayectorias escolares. Sobre dicho punto, la actual Coordinadora General del PIT relataba:

“...dentro del aula son todos igual. Y tratamos de no llevar eso. Nosotros no le marcamos al Coordinador. Al menos esta gestión no le dice este joven vino del Complejo. Este... No sé” (V. G.– Actual Coordinadora General).

### 3.2.3 Ausencia de regulación sobre las responsabilidades y tareas de las autoridades que intervienen en el PIT

La anomia observada en relación con el rol de la Coordinación General es un síntoma de un problema general, ya que la resolución de creación del Programa indica escasamente la dependencia, roles y funciones de los distintos actores educativos del PIT. Observemos 3 de ellos en particular.

#### 3.2.3.1 Supervisores

La supervisión constituye una instancia estratégica en la implementación de las políticas educativas, dada su particular posición de mediación entre la toma de decisiones en los organismos centrales y la aplicación efectiva en las escuelas. (DINIECE, 2013). A lo largo del tiempo, las funciones de los supervisores se han complejizando, partiendo desde una tarea netamente controladora a un modelo de asesoramiento y colaboración con las instituciones. Así se ha abandonado la denominación Inspectores debido a su connotación exclusivamente fiscalizadora.

Actualmente, se reconocen cuatro dimensiones de la función de supervisión.

A) La dimensión política, en tanto el supervisor es responsable de la implementación efectiva de las políticas públicas. B) La dimensión territorial, ya que el supervisor interactúa y actúa de nexo de los distintos actores del territorio con las escuelas. C) La dimensión institucional/administrativa, ya que se desempeñan como asesores, coordinadores, analizadores y evaluadores de la gestión de los directivos. D) La dimensión pedagógica, en tanto posee responsabilidad en la implementación de estrategias de enseñanza y aprendizaje, y en las innovaciones pedagógicas. (DINIECE, 2013).

El Documento Base, la resolución de creación del PIT, hace escasa referencia de los supervisores. Solamente expresa que serán los encargados junto con cada equipo de gestión de las escuelas del cumplimiento de la matrícula y el estado de la infraestructura.

Ciertamente es llamativo que en la formulación del Programa se especifique que el rol de los supervisores sea un simple controlador de los recursos estatales, apartando a los mismos de su rol tradicional de apoyo pedagógico de los aprendizajes e implementador de las políticas educativas. Además de desconocer el profundo conocimiento del territorio y la experiencia que poseen.

Al respecto el Supervisor N2 decía:

“Un inspector si se quedara solamente en la infraestructura y contar los bancos, no supervisa. Supervisar es mirar, pararse en un lugar y poder mirar. Y lo que nosotros tenemos que contar es el tema pedagógico. Eso es atinente al inspector de zona”. (Supervisor N2)

En lo que respecta a la matrícula, el documento base expresa: “Se tenderá a que los grupos tengan un máximo de 25 estudiantes (...) Será posible abrir un segundo grupo escolar en aquellos casos en que se supere el número de 30 estudiantes”. Asimismo, dicho inciso establece que el mínimo de estudiantes para el funcionamiento de un grupo sean 20 estudiantes.

La definición del número de estudiantes no es menor si tenemos en cuenta los cambios necesarios para implementar una dinámica diferencial en el vínculo docente estudiante respecto del formato escolar tradicional.

En la práctica esta reglamentación no es respetada. Si bien es atendible que el no respetar el mínimo de estudiantes puede estar amparado por el derecho a la educación, la inobservancia del máximo de estudiantes lleva a la sobrepoblación, en un aula ya de por sí heterogénea (Anijovich, 2014) y con grandes desafíos para los docentes.

Esto se debe a que según la propia palabra de los supervisores entrevistados, estos no intervenían en el PIT, ni abrían ni cerraban, ni supervisaban, sino que todo se hacía desde la Coordinación General<sup>59</sup>.

Al respecto la Supervisora N1 afirmaba:

“...Nosotros teníamos que dejar el tratamiento del PIT en manos de la coordinadora. Y no supervisar el PIT. Es decir no se nos exigía eso ni se nos pedía.” (Supervisora N1).

Por su parte, el documento base establece además que son los supervisores los que deben velar por la infraestructura donde se implementen el programa. De las fuentes consultadas surge que la participación de los supervisores en materia de infraestructura no era muy clara y lo que sí surge con claridad es que no en todos los casos los espacios para el desarrollo de las actividades era el óptimo. Las entrevistas revelan que hay casos donde los estudiantes tienen clases en salones no aptos, o no acceden a recursos e instalaciones de las mismas escuelas.

Las tareas asignadas por la normativa a los supervisores son ciertamente fútiles y responden a una lógica de uso intensivo de recursos escasos. Es fácilmente advertible que los preceptores y coordinadores de sede se encuentran en mejor posición para llevarlas adelante.

Finalmente y corroborando con hechos lo que las fuentes manifestaron, luego de 9 años de implementación de la política, se instruyó a los supervisores a realizar el acompañamiento. Todo lo cual fue realizado sin mediar modificación a la normativa vigente.

Entonces, según la Coordinación General desde el año 2019 se trabaja con los supervisores de manera más cercana para acompañar a los nuevos directivos en la implementación de los PITs, tener un mayor ordenamiento administrativo, y para

---

<sup>59</sup> Al respecto, ver Anexo 2.5 Entrevistas con Supervisores.

asegurar que directivos no realicen un traspaso de los estudiantes “problemáticos” de la modalidad común al PIT como “castigo”<sup>60</sup>.

### 3.2.3.2 Directores

Los directivos tienen a cargo una compleja labor en la gestión de las instituciones escolares, exigiéndoles el desempeño de tareas pedagógicas, administrativas, financieras, legales, gerencia de recursos humanos, entre otras. Las investigaciones han sostenido recurrentemente la centralidad de la labor del directivo en la consecución de escuelas con buenas condiciones institucionales para la enseñanza y sobre el diseño e implementación de mejoras (Romero y Krichesky, 2019). Asimismo, el liderazgo escolar cumple un rol esencial en el desarrollo de escuelas cada vez más justas e inclusivas (Weinstein, 2017).

Por su parte, Blejmar (2005) afirma que el director se transforma en diseñador de situaciones con el fin de que todos los actores operen desplegando su máximo potencial.

Así, y dado que la centralidad e importancia de los directivos es llamativo que el Documento Base de creación del PIT prácticamente no hace mención de ellos, y menos de su función.

Lo único que la resolución establece es que formará un equipo de gestión junto con el Coordinador Pedagógico. Sin otro tipo de precisiones. Sin embargo, y de acuerdo con la información recolectada en las entrevistas, los directivos tienen el poder de avalar, o no, el ingreso del Programa en la escuela que tienen a cargo.

La anomia en la definición del alcance de las tareas y rol de los directivos ha generado diversas situaciones problemáticas al interior de las instituciones. Por ejemplo, deriva en la falta de consolidación del trabajo directivo y su involucramiento con en el Programa. Como afirman las Coordinadoras del PIT B y H:

---

<sup>60</sup> Debe destacarse que esta situación ha sido descrita por supervisores, coordinadores y docentes, dando cuenta de ser una práctica extendida y usual.

“El Director que está ahora, está poco embebido en el tema del PIT. Entonces se involucra poco” (Coordinadora del PIT B).

Idéntica situación ha atravesado la Coordinadora del PIT H, ella ha visto pasar 4 cambios directivos en sus nueve años a cargo de la institución y relata:

“No hemos tenido la oportunidad de tener directores que se involucraran en el PIT como nosotros habíamos esperado, consideramos que los directores no han conocido a los equipos docentes, no conocen la propuesta, y han estado en las cuestiones administrativas, firma de documentación, pero no en los procesos que nosotros... de discusión. Esa es la realidad”.

La anomia referida genera casos de gran rispidez en el sistema educativo ya que se carece de sanciones o regulaciones para el caso de que el Programa no se implemente de la manera indicada o con su debida diligencia, o incluso para el caso en que el Director, quien aceptó el programa en primera instancia, se jubile o renuncie al cargo.

En este sentido, la ausencia de definiciones en relación con las funciones y tareas genera procesos que fragmentan la oferta, ya que queda dependiente de los grados de compromiso del directivo de turno.

Por último, dota al programa de gran incertidumbre en su aplicación efectiva, ya que la duración de una sede puede quedar a merced de la duración de la gestión directiva.

Este cuadro de situación es algo que la Coordinación expresamente reconoce, y apuestan a la incorporación de los supervisores, mencionada en el apartado anterior, para su solución.

“...ahora este año incorporamos los inspectores<sup>61</sup> que creo que va a ser el fuerte” (...) Porque a veces sentimos algunas debilidades en algunos

---

61 La Coordinadora General refiere continuamente a la antigua denominación de los supervisores, lo que refuerza el carácter controlador de ellos en detrimento de su rol pedagógico y de implementador de las políticas públicas.

directivos, que por ejemplo... El dire (sic) que tiene PIT es porque dijo quiero tenerlo, pero hay veces que ese dire (sic) se jubiló y entró otro que desconoce, no le interesa, lo que sea o no está conforme con el programa. Entonces el inspector es como que ayuda un poco con la incorporación de ese director y entender la lógica” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Finalmente, y sin dejar de reiterar la sobrecarga de tareas que afrontan ciertos directivos que gestionan múltiples anexos, turnos y programas al interior de la institución, se corre el riesgo de naturalizar una situación que contraviene directamente la Ley de Educación nacional. No puede, ni debiera ser, facultativo de un directivo tomar o no a su cargo una sede PIT. Esto es así, ya que debido a su rol de funcionario político debe seguir los lineamientos que se establecen a nivel macro, como es efectivamente la inclusión educativa garantizada por la Ley de Educación Nacional.

Esta situación anómala, no solo está arraigada en el vacío normativo visto en el Documento Base, sino que se imbrica en la misma historia del nacimiento del Programa, ya que desde el proceso de selección y apertura del Programa, la Coordinación General buscó específicamente iniciar las sedes en aquellas instituciones donde los Directivos aceptaran y acompañaran la iniciativa. Para ello además, han remunerado con 10 horas cátedras adicionales al director que posee un PIT en su establecimiento, lo cual ha sido reconocido expresamente como algo único en el sistema educativo por la ex Coordinadora General del PIT. Sin embargo, no hay claridad sobre roles y funciones requeridas.

### 3.2.3.3 Preceptores

Bajo el paradigma disciplinar de la escuela secundaria, el oficio de preceptor se configuraba en torno a las tareas de control y vigilancia. Sin embargo, a partir de la sanción de la LEN y las políticas respecto de la inclusión educativa, “el preceptor adquiere un lugar relevante y primordial en la tarea de articular, acompañar y cuidar a los estudiantes en sus trayectorias educativas, para que logren completar los procesos de ingreso, permanencia y egreso” (SPlyCE, 2017). Por ello, hoy el preceptor desarrolla un rol institucional que excede las tareas de control y vigilancia,

para ser una figura clave que desarrolla tareas pedagógicas y acompaña las trayectorias educativas de los estudiantes.

Sin embargo, según el Documento Base su rol se limita a facilitar las tareas de convivencia y colaborar con las tareas administrativas necesarias para la gestión del Programa. No realiza ninguna mención respecto de las tareas de cuidado y acompañamiento, y menos de su rol pedagógico, lo cual enmarca al preceptor en el antiguo paradigma administrativo-disciplinar.

Distintos Coordinadores marcan la importancia de su función. Por ejemplo, el Coordinador del PIT F dice:

“Importante también ahí el trabajo que hace la institución, a través de los Preceptores que es el seguimiento. Esto de que por más de que no venga, no romper el vínculo con el alumno. Que el alumno no rompa el vínculo con la escuela y que se vaya con la seguridad de que puede volver siempre”.

El Coordinador del PIT G incluso tiene un nombre especial para ellos,

“...el Preceptor es un jugador importantísimo. Yo le digo que no tratamos de que se caiga en ese nombre, yo le digo “los profesores de pasillo”. “Los maestros de pasillo”. La marca personal, subjetiva que ellos pueden dejar sobre los chicos que pasan por acá es tremendamente importante”.

Sin perjuicio de la centralidad en su rol, nuevamente se observa que no se encuentra reglada su selección, quedando éste a criterio de la Coordinación General. Y no es ocioso señalar que esto no es menor, dado que, por un lado, la norma no incorpora el rol pedagógico de un cargo docente y, por el otro, justamente dicha omisión repercute en la ausencia de la condición de ser docente para el acceso al cargo.

Nuevamente las omisiones en la norma dejan las puertas abiertas a la discrecionalidad y ponen en tensión la búsqueda seria de los objetivos del programa.

### 3.2.3.4 Mecanismos de resolución de conflictos

El estado de situación anómico se agrava cuando se repara que dentro una misma institución escolar pueden coexistir distintos regímenes educativos, los cuales funcionan con distintas lógicas y gramáticas escolares.

Sobre ello una Coordinadora de sede expresaba:

“...el año pasado sí tuvimos un poco más de inconvenientes en cuanto a violencia, y demás. También pasa que compartimos el espacio con el CENMA, y por ahí eran problemas con los chicos de arriba. Tenemos una modalidad que los chicos no pueden subir al CENMA, y los chicos del CENMA no pueden estar en la parte nuestra” (Coordinadora del PIT D).

Entonces, estas incertidumbres están dadas por la multiplicidad de figuras que intervienen en el entramado de las relaciones escolares, las cuales como hemos observado no encuentran normado sus responsabilidades.

Es así que una situación en la práctica, por ejemplo la presencia de una sustancia ilícita en el aula, puede ser abordada por el Coordinador pedagógico de la sede, por el director de la institución, por el supervisor o directamente por la Coordinación General.

No solo la anomia de las funciones y responsabilidades genera una gran confusión en los actores, sino que además influye en ello las distintas gramáticas escolares pertenecientes a cada sistema que afecta el modo de abordar una situación determinada. Recordemos que en la gramática del PIT no hay amonestaciones ni expulsión, lo que puede chocar con un directivo quien es el responsable máximo de la institución pero podría tener otra visión/paradigma sobre la sanción a aplicar.

Una posible solución a la problemática planteada sería la institucionalización de los acuerdos escolares de convivencia (AEC). En el año 2010, el Ministerio de Educación de la provincia promulgó la Resolución 149 donde insta a las instituciones a debatir y formular las normas que regularan las relaciones entre los

distintos actores escolares, promoviendo la efectiva participación de la comunidad educativa.

Los AEC constituyen instrumentos que abandonan el paradigma disciplinar en pos de un mecanismo de resolución de conflictos democrático, reflexivo y crítico. Sin embargo, según un relevamiento de la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa (2019) a 10 años de la sanción de Resolución 149 se evidencian importantes demoras en la implementación y renovación de los AEC.

Ante la ausencia de los mismos en las instituciones que albergan PIT, se observa entonces una maraña de responsabilidades cruzadas que ponen en jaque y tensiona a los distintos actores escolares.

Finalmente, la falta de definición de roles y funciones de cada actor muestra la ausencia de profesionalismo y anomia de la política analizada. Como se observará posteriormente, dichas características afectan directamente la eficacia y resultado de la misma.

En el presente acápite nos hemos detenido sobre los déficits que afectan a las estructuras organizativas y la distribución de funciones. Podemos resumir los mismos en:

- a. La falta de seguimiento respecto de la dependencia institucional asignada por la normativa, desemboca en una política autónoma y sin contralor ni seguimiento respecto de la administración pública provincial.
- b. La ausencia de regulación sobre la Coordinación General deviene en una débil capacidad ejecutiva, y numerosas dificultades a la hora de desempeñar sus funciones básicas como seguimiento a las sedes y capacitaciones.
- c. El destinar el 10% de los recursos humanos de la Coordinación General exclusivamente a tomar las entrevistas de ingreso genera una faltante de ellos en otras áreas estratégicas.
- d. La autonomía de la Coordinación General del sistema educativo genera una excesiva dependencia política del Ministro de Educación.
- e. Inexistencia de una regulación integral y lógica que asigne adecuadamente las tareas y funciones de los diversos actores educativos, genera

superposición de tareas, gastos adicionales de recursos y desconcierto en los actores.

- f. La asignación de responsabilidad de los supervisores respecto de los recursos edilicios y el número de estudiantes genera un uso intensivo de recursos escasos y la sobrecarga de trabajo debido a tareas rutinarias y ajenas a su función.
- g. La exclusión de los supervisores de su rol pedagógico y de acompañamiento cerceno notablemente las condiciones de posibilidad de la política.
- h. El incumplimiento del número máximo de estudiantes permitido por grupos dificulta el proyecto pedagógico.
- i. La omisión en la normativa del rol pedagógico de los preceptores es directamente contradictoria con la nueva gramática escolar que la política pretende innovar.
- j. La legislación no contempla la obligación de los Directores de incorporar el Programa a la institución. Así, en los casos donde el Director es reemplazado, la sede queda a merced de un nuevo actor.
- k. La existencia de distintos regímenes educativos al interior de una misma institución genera tensiones entre los distintos actores educativos y sus diferentes lógicas de funcionamiento.
- l. Ausencia de mecanismo de resolución de conflictos entre actores del Programa, por ejemplo, entre Coordinadores Pedagógicos y Directores.

### 3.3 Déficit asociados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras

El tercer déficit de la metodología SADCI analiza los recursos económicos que son asignados para el cumplimiento de las tareas y roles de la política. Oszlak (2005) expresa que las combinaciones de recursos no son fortuitas y responden en alguna medida a un conjunto de normas que fijan los criterios y pautas para la acción, y suministra orientaciones para el desarrollo de las actividades de los entes, procurando definir sus características, volumen o extensión de los servicios y regulaciones que prestan. Observemos entonces, la capacidad de recursos que dispone la política estudiada.

#### 3.3.1 Presupuesto<sup>62</sup> de la Política PIT

Analizar los recursos destinados a una política pública resulta un eslabón fundamental para revisar las tendencias, las condiciones de posibilidad y los límites que las políticas encuentran. Sin perjuicio de ello, el presupuesto de la política PIT es un aspecto adicional que no ha sido analizado en previas investigaciones.

En el presente apartado, analizamos la evolución de la partida presupuestaria provincial para el PIT<sup>63</sup>. En este sentido, cabe agregar que el mecanismo de financiamiento de la política no solo se encuentra ausente de las resoluciones que instituyen su creación, sino que el mismo es poco claro. Por lo tanto, también recurriremos a las apreciaciones de la antigua coordinadora General del PIT<sup>64</sup>.

Sin perjuicio de ello, antes debemos remarcar que el diseño presupuestario de la política se configura mediante el formato “programas”. Según Santiago y Dufour (2020) el diseño del presupuesto en el formato de programas “define una tendencia mercantilizadora, facilita la conformación de estructuras burocráticas flexibles paralelas a los Ministerios de educación nacional y provinciales con capacidad de

---

62 Debemos recordar que el presupuesto es una proyección de gastos, el cual puede ser ejecutado en su totalidad, o en parte (subejecución presupuestaria). Sin perjuicio de ello, constituye un indicador sumamente valioso para analizar las políticas públicas.

63 Fuente: <https://www.cba.gov.ar/presupuestos/>

64 En la entrevista con M. E. G. decía: “...la política del PIT se implementó mayoritariamente, 99% con presupuesto provincial”. Al respecto ver Anexo 2.1.1.

incrementar la captura de rentas y se configura una tecnocracia educativa segmentada”.

Todo lo cual opera en el marco de la provisoriedad dado por la propia configuración de los programas, que al igual que los proyectos, poseen un determinado horizonte temporal.

Así observamos que si bien desde el año 2011<sup>65</sup> hasta el presupuesto para el año 2020 se ha ido incrementando nominalmente la inversión destinada al Programa, este aspecto no se traduce necesariamente en un incremento real debido que, si se considera la inflación de cada año, el presupuesto refleja en realidad distintos vaivenes y, para el caso del año 2020, una erosión en los recursos asignados<sup>66</sup>.

En el siguiente gráfico se detalla la evolución de las partidas presupuestarias desde el año 2011 al 2020 actualizadas a valores constantes<sup>67</sup>.



(Fuente: Elaboración propia)<sup>68</sup>

<sup>65</sup> El presupuesto de 2011 es la primera vez donde figura el Programa.

<sup>66</sup> Es relevante remarcar que el 100% de las asignaciones destinadas al Programa que se encuentran en el presupuesto, corresponden a cubrir el rubro salarios. O sea, se encuentran los gastos de las horas cátedras Docentes, de Preceptores, Coordinadores Pedagógicos y del personal en general del PIT.

Esto puede explicarse en principio, dado que el PIT funciona en la estructura de las escuelas secundarias, por lo tanto, no tiene erogaciones en infraestructura. Sin perjuicio de ello, subsiste el interrogante sobre el origen de los recursos destinados a solventar los gastos corrientes que realiza la Coordinación General, dado que los mismos no figuran en los presupuestos anuales presentados por el Ministerio de Educación de Córdoba.

<sup>67</sup> Valores obtenidos a enero de 2011 mediante la aplicación <https://calculadoradeinflacion.com/>

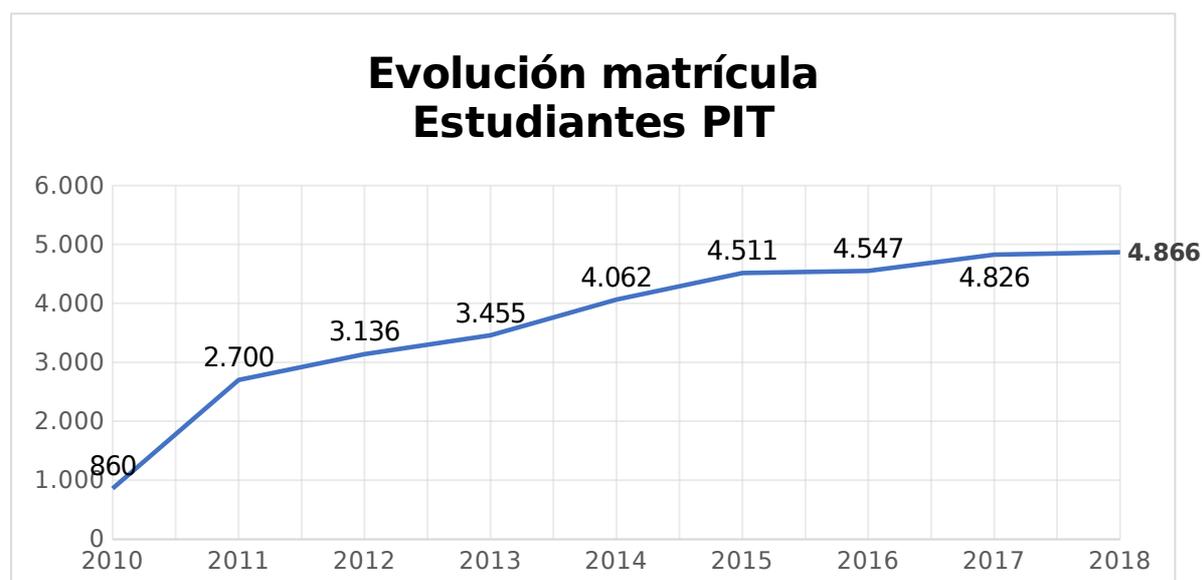
<sup>68</sup> Al respecto, ver Anexo 4.

Podemos observar periodos de estabilidad del presupuesto (2011-2012) y (2013-2018), con años puntuales como 2013 y 2019, donde ha habido un aumento real del 50% y del 25% de las partidas presupuestarias respectivamente. Asimismo, se observa, una reducción drástica del 25% del presupuesto para el año 2020.

Observando el presente gráfico se podría aventurar que la provincia ha tendido a sostener las partidas presupuestarias de la política, incluso en el contexto económico-social de neoliberalismo acaecido entre los años 2015 a 2019.

Esto abonaría la tesis de que la política ha contado un fuerte respaldo político y financiero de la provincia.

Por su parte, y como se muestra en el siguiente gráfico, la matrícula del PIT ha ido en aumento desde el inicio del programa.



(Fuente: Elaboración propia)<sup>69</sup>

Debe remarcarse que nuevamente se evidencia la falta de seguimiento y examen de la política, ya que luego del año 2018 no se han publicado estadísticas de la matrícula del PIT.

<sup>69</sup> Al respecto, ver Anexo 4.

Sin perjuicio de ello, el creciente ritmo de expansión del programa se apoya en las investigaciones de Tenti Fanfani (2011) sobre el formato de escolarización tradicional. “Cuando uno mira que es lo que sucede con la escolarización se encuentra con una situación paradójica: los años en que se gesta la exclusión social, registran un crecimiento constante de la inclusión escolar”.

Ahora bien, vislumbrado que la matrícula del Programa ha ido en aumento, para sostener la afirmación de que la política ha contado con el apoyo financiero sostenido por parte de la provincia, observemos la inversión que realiza por cada estudiante del PIT.

Así, al combinar las erogaciones presupuestarias con los datos de la matrícula del programa, obtenemos el siguiente gráfico:



(Fuente: Elaboración propia)<sup>70</sup>

De esta forma, podemos observar que inversión real respecto a cada estudiante ha tendido a mantenerse constante en torno a sus valores iniciales, con la salvedad de del bienio 2012/3.

<sup>70</sup> Al respecto, ver Anexo 4.

Todo lo cual justifica afirmar que la política ha contado con un sostenido respaldo en sus recursos económicos, aún en el contexto de los primeros años del período neoliberal.

Encontramos asidero en afirmar que la razón principal de que no se haya producido un ajuste durante el período neoliberal, se debe a que frente a la expulsión de jóvenes del sistema educativo “tradicional”, precipitado por el retiro del Estado como garante social de los derechos, el gobierno provincial necesitó de un programa que funcione como malla de contención.

Por su parte, debemos señalar que las conclusiones observadas encuentran un límite al observar que la reducción de un 25% en términos reales del presupuesto de la política para el año 2020.

Si bien no contamos con datos sistematizados de la matrícula luego del año 2018, del conjunto de las entrevistas y visitas realizadas durante el período de la investigación, nos es posible afirmar que esta no ha disminuido drásticamente. Por lo que efectivamente, la provincia ha realizado un marcado ajuste presupuestario para el año 2020<sup>71</sup>. Este recorte en la inversión educativa muestra un impacto serio en la contratación de profesores, preceptores, asistentes técnicos y la apertura de nuevas sedes, restringiendo a la postre la consecución de los objetivos del Programa.

Así, los datos recabados nos llevan a plantearnos una serie de interrogantes: ¿Por qué la Provincia luego de respaldar sostenidamente durante 9 años el presupuesto de la política ha decidido reducirla un 25% para el año 2020? Lo anterior, ¿responde a una evaluación de la eficiencia y efectividad de la política?

Finalmente, esta reducción ¿Afectará la matrícula del PIT y su posibilidad recepcionar estudiantes que quedan afuera del circuito educativo tradicional?

---

71 Debido a la maraña de proyectos y programas, el presupuesto educativo provincial carece de transparencia y sistematización de sus datos luego del año 2018. Es por ello que no es posible comparar la reducción del presupuesto del Programa con las partidas presupuestarias para la educación secundaria de la provincia. Sin embargo, no es factible aventurar que el presupuesto educativo provincial haya disminuido tan drásticamente como el de la política.

Estas preguntas requieren un seguimiento posterior ya que la merma de los recursos financieros condiciona seriamente el logro de las metas y prioridades de la política.

### 3.3.2 Escasez de recursos de la Coordinación General

Como hemos analizado ya, no solo la Coordinación tiene pocos recursos humanos, sino que durante sus 10 años han atravesado graves faltantes de recursos físicos que dificultan permanentemente su accionar, y evidencian la relevancia que el Estado provincial asigna al Programa.

Una pequeña anécdota sobre la primera oficina donde funcionó el PIT sinteriza esto.

“Cuando yo tome la coordinación del PIT, lo primero que hubo que hacer fue lograr un lugar que funcionase. Y yo no quería molestar al Ministro por algo tan pequeño como una oficina (...) nosotros cuando logramos tener un espacio propio que fue bastante después, primero fue una oficina prestada, muy precaria, en Humberto Primo<sup>72</sup>, prácticamente un pasillo de oficina<sup>73</sup>, el tamaño...Como íbamos conformando el equipo dependía también de ese espacio tan pequeño que teníamos. No teníamos computadora, no teníamos nada” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Y continúa,

“...y hubo toda una lucha para conseguir oficina. No fue tan fácil. Había sido querido por muchos, pero en la estructura había muchas resistencias a que funcionase y lo pude ver desde el primer día que salí a golpear puertas y nadie quería que el PIT funcionase en ese lugar” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

En la actualidad, el PIT funciona en un espacio compartido con otras dependencias estatales. De esta manera se observa cómo las formas institucionales, distribución

---

72 Humberto Primo 467, 3° piso.

73 Según la Primera Coordinadora General, dicha oficina era tan pequeña que, para recibir al Ministro de Desarrollo Social, tuvieron que pedir una oficina prestada. Luego R. trabajaría para el PIT, y como no tenían oficina trabajaba en el pasillo. Al respecto ver Anexo 2.1.1.

de espacios y tiempos y las relaciones laborales atentan contra las pretensiones curriculares tanto a nivel central como en las sedes.

La falta de recursos materiales sigue afectando el correcto desempeño de sus tareas. Así la actual Coordinadora General dice:

“Nosotros no contamos con movilidad, sino que nos la prestan, pero bueno siempre predispuestos. Las direcciones cuando no conseguimos auto, técnica, especial, educación física, lo que sea, ¿nos prestan el auto? Sí, y allá vamos” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Aquí de nuevo vuelve a manifestarse que la autonomía que detenta el programa no potencializa su desempeño, sino por el contrario impone serias limitantes para la consecución de sus objetivos y fines.

### 3.3.3 Déficit de Infraestructura y recursos en las sedes

Las partidas presupuestarias estatales, que reflejan la contratación de docentes, recursos humanos para la Coordinación General, etc., determinan en parte las condiciones de posibilidad de la política.

Ahora bien, el Programa al funcionar al interior de escuelas estatales o privadas, depende de recursos económicos ajenos a los analizados. Por lo tanto, para completar el panorama de los límites y limitantes de la política, desde un punto de vista de la capacidad financiera, debemos analizar los recursos con que se cuenta cada sede en particular.

Y cuando dicho análisis se realiza, este manifiesta también un serio déficit de recursos. Un Coordinador de sede expresa lo difícil que es trabajar sin recursos:

“...necesitamos más recursos, acá la escuela no nos provee recursos, no tenemos computadoras, tenemos que rebuscarnos para llevar los registros, los padres por la misma situación no pagan cooperadora, no se lo podemos exigir. Cuando yo te digo que hacemos con una cucharita construimos una

pared, a eso me refiero también. En lo administrativo, lo organizativo...”  
(Coordinador del PIT G).

La carencia de recursos al interior de las sedes ha sido señalada también por las investigaciones de Vanella y Maldonado (2014) y Yapur (2019). Esto afecta directamente a los estudiantes, ya que no cuentan con recursos indispensables para su sostenimiento de la trayectoria.

En este punto es importante destacar que la ausencia de recursos es una constante en el sistema educativo. Las escuelas del sistema formal tampoco reciben recursos, por lo que se ven obligadas en ocasiones a comprar los insumos básicos de los fondos de las cooperadoras escolares.

Así, puede verse dificultades para abordar la actividad sustantiva, con recursos sólo para sostener los salarios, descuidando las condiciones de enseñanza y aprendizaje y también las actividades secundarias como lo es la logística para el funcionamiento.

Por su parte, no todos los PITs se encuentran en las escuelas, sino que en algunos casos se ha creado extensiones áulicas. Desde la Coordinación General explican que:

“Las extensiones áulicas, son porque no tenemos respuesta para dar en esa zona, pero deseamos que todos estén en la escuela (...) Lo mejor que nos puede pasar es que el PIT esté en una escuela” (V. G.– Actual Coordinadora General).

La Primera Coordinadora General por su parte reconoce que “La extensión áulica generalmente es muy chiquita” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Este es el caso del PIT D, que funciona dentro de una escuela primaria. Su falta de recursos es verdaderamente pavorosa. En la entrevista con la Preceptora del PIT D revela:

“...al ser una extensión áulica no tenemos recursos, como, por ejemplo: servicio de emergencia, teléfono” (Preceptora del PIT D).

La Coordinadora de sede enunciaba:

“Por ahí hay pocos recursos de computadoras, de *wifi* no tenemos muy bien, hace 2 meses que no tenemos *wifi*. Entonces por ahí se nos complican esas cosas de elaborar *mails* o de pasar cosas a Coordinación General porque no tenemos acceso a internet, o un buen acceso, por ahí entramos y a los 2 minutos se corta” (Coordinadora del PIT D).

Como afirma Coordinación General, la falta de recursos ha sido la causante de cerrar extensiones áulicas.

“...Después tenemos el 40 (IPEM) que tiene extensión aula en talleres. No están dadas las condiciones, se nos caía por poco el techo encima. Era una cosa terrible para que los chicos estén ahí” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Debe señalarse que 12,9% de los estudiantes encuestados han marcado la falta de recursos o al deterioro de los mismos como una de las cosas que menos les gustan del PIT.

### 3.3.4 Disponibilidad de los recursos según los horarios de los PITs

En estrecha relación con el apartado anterior, y debido a que los PITs comparten la infraestructura escolar existente, la investigación reveló que la mayoría de las sedes funcionan en horario nocturno<sup>74</sup>. Esta característica genera diversas situaciones que atentan contra la permanencia escolar. Así, se pone en relieve realidades heterogéneas que van, desde la imposibilidad de contar con recursos que existen en la institución pero que no están disponibles en horarios nocturnos como portero, gabinete psicológico o psicopedagógico, biblioteca, sala de video, secretaría escolar, etc., hasta imposibilidad de articular con organismos y redes del Estado (las cuales funcionan en horario diurno).

---

<sup>74</sup> “¿Pero por ahí nosotros decimos... y siempre turno noche PIT... podríamos hacer turno mañana o tarde no?”. Entrevista en Coordinación General del PIT, martes 10 de septiembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.1.2.

También, el horario impide compartir actividades con la institución que lo alberga como actos escolares, jornadas de convivencia o salidas recreativas. Esto dificulta la convivencia de los estudiantes y la integración del Programa en la institución. Además, la investigación ha encontrado que los estudiantes se sienten inseguros saliendo a altas horas, o encuentran demoras para el regreso al hogar ya que la frecuencia de transporte se reduce en esos horarios. Esto es respaldado por las estadísticas que, de la totalidad del universo de estudiantes encuestados, el 20,4% señaló al horario nocturno como una de las cosas que menos les gusta del PIT.

En la investigación llevada a cabo por Vanella y Maldonado (2014), señalan distintas dificultades que impone el horario en que se desempeña el PIT. Así dan cuenta de que factores como la inseguridad o la falta de recursos materiales y físicos de las sedes, generan periódicos recortes del tiempo escolar.

### 3.3.5 Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso de las Estudiantes Embarazadas Madres y Padres Adolescentes (EEMPA)

#### 3.3.5.1. La falta de recursos

Es ostensible que las difíciles circunstancias que atraviesan diariamente los diferentes estudiantes de los PITs, operan en forma superlativa sobre el grupo EEMPA debido a su realidad particular. Sin perjuicio de ello, la investigación realizada ha sacado a la luz situaciones que condicionan la escolaridad, y perpetúan la expulsión de esta población.

La investigación constó con la asistencia de dos informantes claves, “Ana” y “Sofía”, que fueron estudiantes que atravesaron su embarazo en el PIT y luego abandonaron. Sus testimonios resultan clave para profundizar algunas características, y permiten conocer las causas de abandono escolar de una población en grave riesgo educativo.

En apartados anteriores se ha puesto en relieve que no todos los PITs cuentan con instalaciones adecuadas y necesarias para el desempeño escolar. Ahora bien, la falta de recursos mínimos, como estufas, merman la asistencia de los EEMPA.

Esto es señalado por el Coordinador de la sede G que decía:

“Lo que pasa es que, al venir de hogares muy humildes, la primera interrupción con la escuela es cuando se enferma el bebé. De pronto se enfermó el bebé, dejaron de venir y perdieron continuidad”.

Y agregaba:

“Pero nosotros, mientras podemos, vienen con el bebé, una cosa muy importante que se ha hecho con la dirección nueva es que las aulas tienen ventiladores y estufas. Entonces hay una cierta posibilidad de contenerlos más” (Coordinador del PIT G).

Justamente la ausencia de dichas estufas durante el invierno fue lo que “Sofía”, manifiesta como la principal razón por la cual no llevaba a su hijo a la escuela, y ya que en su casa no tenía quien se lo cuidará, se veía obligada a faltar y posteriormente abandonar el PIT<sup>75</sup>.

Por su parte, “Ana”, cuenta que su PIT estaba instalado en un segundo piso, sin ascensor, y resultaba muy dificultoso primero subir embarazada la escalera, y luego transportar todo lo necesario para su bebe cada vez que se veía necesitada de llevarlo a la escuela, porque no tenía quien se le cuidara en la casa<sup>76</sup>.

Mediante sendos testimonios podemos dar cuenta de cómo la falta de insumos básicos como calefacción y ascensores repercute directamente sobre la continuidad de las trayectorias escolares del grupo EEMPA, vulnerando sus derechos educativos en una política pública que expresamente ha sido diseñada para la inclusión y terminalidad educativa.

### 3.3.5.2 Los seguros como condicionante

---

<sup>75</sup> Al respecto, ver Anexo 3.2 Estudiantes embarazadas que abandonaron el PIT.

<sup>76</sup> *Ídem*.

Al interior de las instituciones escolares, persisten prácticas que van en detrimento de la inclusión escolar y afectan de lleno la asistencia de los EEMPA ya que ponen reparos sobre la asistencia de los estudiantes con sus hijos. El vehículo que encuentran para esta práctica antijurídica son los seguros.

Según dos fuentes entrevistadas, algunas instituciones escolares impiden la asistencia de los niños bajo el pretexto de no estar amparados por un seguro. De acuerdo con esto, cualquier daño o lesión de los niños que se ocasionen dentro de la institución, la misma sería responsable.

Así lo expresa la Coordinadora H:

“Inclusive en algún momento se nos planteó, la dirección de esta escuela, un planteo con el seguro de los niños y las niñas...”.

De igual forma, en una de las entrevistas realizadas a las estudiantes madres que pudieron terminar el PIT relataba que sabía que su derecho era poder asistir con su niño:

“El Preceptor me lo explicó. Pero me dijo que en muchos colegios no te dejan porque es como un seguro aparte” (Graduada Mamá N1).

Si bien es atendible la exposición jurídica que manifiestan estas instituciones educativas, el seguro no puede ser una excusa para condicionar la asistencia y permanencia educativa de un grupo en grave riesgo educativo, poniendo de manifiesto las omisiones de la intervención del Estado para garantizar el derecho a la educación de esta población especialmente vulnerable.

La investigación entonces confirma una vez más la reproducción de prácticas escolares del sistema tradicional, más que la constitución de “una nueva forma de hacer escuela” que se evidencia en la ausencia de preocupación del sostenimiento de las trayectorias educativas de un colectivo vulnerable. Es más, resulta verosímil su utilización como método de condicionar la presencia de este grupo, y su expulsión en forma encubierta.

### 3.3.5.3 Los horarios

Una de las condiciones que llevaron al abandono del PIT de “Ana” fue que el horario que asistía era el nocturno. En invierno sin luz solar, el traslado a su hogar ubicado en un barrio marginal del centro-norte cordobés le infundía una sensación de inseguridad, sumado al riesgo de enfermedad de su bebe.

Debe destacarse que ninguna autoridad institucional del PIT hizo saber a las madres entrevistadas que abandonaron, la existencia de un PIT con sala cuna o, siquiera, que existían PITs que funcionaban en horario matutino.

Al naturalizar el abandono, la política PIT corre el riesgo de emular al modelo expulsor de las escuelas tradicionales del cual pretende distanciarse y superar.

En el presente apartado hemos descripto los déficits en materia de recursos financieros y técnicos que atañen a la política PIT. Conforme a lo evidenciado, las sedes PIT responden a lo que Llach y Schumacher (2002) han denominado “escuelas pobres para los pobres”. La escasez de los recursos se evidencia tanto en el órgano encargado de ejecutar la política pública, como así también al interior de las instituciones estableciendo límites a las posibilidades de la política.

Podemos resumir los déficits observados en:

- a. La merma de las partidas presupuestarias de la política PIT repercute en la contratación de profesores, preceptores, asistentes técnicos y coordinadores de curso, restringiendo así la consecución de los objetivos del Programa.
- b. Limitación de recursos humanos, económicos y tecnológicos para desempeñar las tareas de Coordinación del Programa.
- c. La nula atención por parte de las autoridades ministeriales a la infraestructura escolar, constatada en falta de elementos básicos como estufas, vidrios o ventiladores dificulta enormemente la permanencia.
- d. La falta de recursos y la carencia de opciones vespertinas para el desenvolvimiento escolar, atenta directamente al sostenimiento de las trayectorias del grupo EEMPA

- e. Persistencia de prácticas institucionales, como el requisito del seguro escolar, viola directamente los derechos educativos del grupo EEMPA.

### 3.4 Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas

Según Oszlak (2005), bajo esta categoría de análisis debemos comprobar que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada.

#### 3.4.1 Los recursos humanos de la Coordinación General

Hemos expresado anteriormente que la política de contratación de recursos humanos al interior de la Coordinación General responde a criterios políticos y no técnicos. Ahora nos detendremos a analizar en detalle la conformación del personal encargado de darle entidad a la política.

En el inicio del PIT, el personal de la Coordinación fue conformado con criterio político pero de manera mixta, una persona por pedido de la Coordinadora, y personal que se encontraba con contrato en el Ministerio de Educación, pero sin tareas fijas.

Así lo relata la Primera Coordinadora General:

“Bueno, el equipo se fue formando. Primero con una sola persona, yo pedí por Cecilia, una Preceptora del Padre Grenon (...) Y después, el Ministerio tenía dos o tres personas, al principio dos personas, una de ellas que era una de las personas que había venido a pintar la escuela, que tenía un contrato de trabajo con el Ministerio, después Claudia que también tenía un contrato de trabajo en otra parte, y me preguntaron si yo las podía tener conmigo” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Como se revela el equipo de profesionales a cargo de los inicios del PIT no contaba con un respaldo académico o una trayectoria laboral en el campo de las políticas sociales. Este hecho por sí tensiona los verdaderos objetivos del Programa, ¿cómo producir un cambio tan paradigmático como el que se proponía, buscando la reinserción de estudiantes excluidos de un modelo sin generar las condiciones

necesarias para incorporar esos cambios y garantizar efectivamente el derecho de esos estudiantes?

Sin embargo, la excoordinadora General expresa:

“...yo siempre consideré que un programa que fuese de inclusión tenes que incluir también desde el punto de vista de los trabajadores. Está bueno trabajar con personas de gran trayectoria académica, pero si uno podía trabajar con personas que, sin tener esa trayectoria académica, si tuvieran el compromiso, con la gente, se podía formar. La persona...lo técnico se puede suplir. Y, de hecho, fueron dos personas excelentes, excelentes” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

De las palabras de la excoordinadora sobrevuela una visión naif o reduccionista de los desafíos técnicos de constituir una política de inclusión y terminalidad educativa. Durante la gestión de la excoordinadora, el personal de la Coordinación llegaría al máximo de 6 personas<sup>77</sup>. Es evidente que esa falta de personal tanto en número como en calificación impactó en la calidad de la gestión y el efectivo cumplimiento de los objetivos de la política. Máxime cuando se recuerda el crecimiento exponencial que tuvo el Programa en dicho periodo, manifestado en la apertura de numerosas sedes tanto en el interior provincial como en la capital, que daban cuenta además de la demanda y necesidad de la política.

La excoordinadora lo dice muy claramente:

“De hecho, el PIT comenzó con 29 escuelas, y cuando yo me fui tenía 70. Ya no podía trabajar, era inhumano para todos nosotros, ese equipo tan pequeño. 70 ubicadas desde el norte de Córdoba hasta el sur, del oeste al este” (M. E. G. – Primera Coordinadora General).

En la actualidad la falta de recursos humanos descripta se mantiene. Como expresa su actual Coordinadora General:

---

<sup>77</sup> Entrevista con M. E. G., primera Coordinadora General del PIT, Sábado 14 de diciembre, 2019. Al respecto ver Anexo 2.1.1.

“El equipo de PIT, por lo menos yo, considero de que es chico. Somos 11 personas. De las cuales somos pocos docentes, muchos administrativos. Está bien, hay veces que nosotros no decidimos cuántos somos, cuántos no. Pero bueno, somos pocos y la verdad que intentamos cubrir todos los frentes que tenemos” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Así entonces, actualmente 11 personas tienen a su cargo llevar adelante una política pública que se extiende a lo largo del territorio provincial y para lo cual cuentan, según hemos analizado, con escasos recursos financieros. Situación que se complejiza cuanto tenemos en cuenta que además deben supervisar el desempeño diario de 80 sedes, y al mismo tiempo capacitar a los agentes en una nueva gramática escolar.

Por ello, es esperable que exista un déficit en la consecución de dichos roles y funciones de la Coordinación General. Sin embargo, debemos reiterar que la actual Coordinación, al centralizar las entrevistas de ingreso de los estudiantes al programa, toma la decisión de destinar dos de sus trabajadores a tiempo completo para cumplimentar dicha función. Decisión que resulta cuanto menos llamativa, cuando se tiene en cuenta que las distintas sedes continúan realizando, y por ende replicando, las entrevistas ya que no existe un mecanismo de intercambio de información ni se realiza un seguimiento de los estudiantes.

No solo la escasez de recursos humanos es una constante de las distintas gestiones de la Coordinación General, sino que comparten la falta de una política transparente de contratación de personal que privilegie los saberes técnicos. Un dato de relevancia es que cuatro de los principales puestos de la Coordinación General, incluyendo a la actual coordinadora, están ocupados por docentes que previamente fueron colegas de una misma institución que alberga diferentes sedes PIT.

Entonces, a la falta de una racionalidad técnica para cubrir puestos que requieren de expertise para llevar adelante una compleja propuesta educativa, se le adiciona un grave déficit de personal. Este déficit se vio recrudecido por el crecimiento exponencial de las sedes tanto el interior como en capital, sin antes resolver los

problemas que presentaba la política. Se trata entonces de un sistema que sigue sosteniéndose sobre la voluntad de las personas empobreciendo sus resultados.

### 3.4.2 Coordinadores Pedagógicos

Cada PIT cuenta con un Coordinador Pedagógico (C.P.). Por ello, su figura es central en la implementación del Programa. El Documento Base del PIT explicita que el C.P. "...llevará a cabo la coordinación del Programa en la escuela, desempeñando un rol pedagógico de acompañamiento de las trayectorias escolares de estos jóvenes. En su función de "facilitador" del proceso de integración de los estudiantes a esta oferta educativa, le corresponderán acciones específicas de diagnóstico y seguimiento.

Según el Documento Base del PIT el "Coordinador Pedagógico deberá tener formación docente y un fuerte compromiso social con la tarea de inclusión. Preferentemente será un docente de la institución".

Dada las responsabilidades encomendadas, resulta comprensible el requerimiento de la formación docente. Sin embargo, en la investigación encontramos diversos perfiles de Coordinadores, encontrándose casos de Coordinadores sin formación pedagógica. Específicamente, 3 de los 8 Coordinadores entrevistados tenían licenciaturas universitarias, y no títulos docentes.

Es difícil explicar cómo quién debe llevar adelante la tarea de coordinar pedagógicamente un proceso no cuente con la formación para ello. Quizás el peso del segundo requisito, el compromiso social, se hizo sentir en estos casos, o quizás que amparados por un marco normativo poco claro y al margen de los controles gremiales de derechos a acceso a la docencia, permitieron el ingreso de profesionales no docentes a realizar la tarea de los docentes. En el imaginario de los docentes del sistema también circula la discrecionalidad política como explicación a este fenómeno.

Ante este hecho, la Coordinación General revela:

“Antes había otra gestión encargada de la selección, nosotros sí pretendemos que sean siempre docentes de nivel medio<sup>78</sup>, si han tenido experiencia en nivel PIT mucho mejor” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Más allá del requisito observado, la selección de Coordinadores Pedagógicos no se encuentra reglamentada. En este sentido, destacamos la expresión “pretendemos” de la C.G. Idéntica situación acontecía hasta el año 2018 con los docentes que deseaban ingresar al Programa, y continúa aconteciendo para la selección de auxiliares, secretarios y preceptores.

Con respecto a los coordinadores pedagógicos, la actual Coordinadora General dice que para seleccionarlos:

“Trabajamos con el Director de la escuela, pero la selección la hace la Coordinación General. No lo hace la escuela. En realidad, es prueba y error, pero venimos de muchas experiencias en la que lo hemos dejado en mano del Director y no han sido buenas. A veces nos ha pasado que, en entrevistas docentes, de vacantes de horas cátedras, y los chicos han visto un buen perfil interesante. Capaz que vino por unas horas, pero lo tenemos en cuenta para una vacante” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Esta visión sobre los docentes de PIT como posibles Coordinadores Pedagógicos, es algo que se mantiene desde la anterior gestión. La Primera Coordinadora General decía:

“A medida de que el PIT fue creciendo y afirmándose, fuimos mirando también docentes del PIT. Docentes que funcionaban bien, como docentes y como posibles Coordinadores. Sin avisar que estábamos mirando, cuando íbamos a visitar a los PITs mirábamos a ver cómo estaban dando clases, qué estaba pasando, cuáles eran los proyectos, bueno todo eso debería poder ver un Director también, si quiere proponer a alguien” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

---

<sup>78</sup> Sin embargo, la Coordinadora B quien ha sido seleccionada durante la actual gestión es Licenciada en Comunicación Social y Periodista.

Este es el caso del Coordinador del PIT F que antes de asumir ese cargo fue profesor de la instrucción. Al respecto su Director señalaba:

“La conocen desde adentro a la institución y eso es fundamental. Distinto cuando te llega un Coordinador, un paracaidista, hasta que se adapta, hasta que conoce. En cambio, cuando viene alguien que está ahí, sabe de qué estamos hablando” (Director del PIT F).

La expresión “cuando te llega un paracaidista”, muestra con claridad que los términos y condiciones para la elección de los C.P. no fueron ni son nada claros, obedecen a una suerte de ensayo de prueba y error, y están teñidos de varias racionalidades que no siempre son las de lograr el mejor resultado educativo.

Observamos entonces, que el sistema de selección de Coordinadores reconoce aciertos que vienen dado de la experiencia del Programa, pero también posee varias dificultades. Ciertamente la no reglamentación de la selección dota de mayor poder a la Coordinación General quien puede designar a los Coordinadores según su racionalidad política. Esto tiene la potencialidad de garantizar la continuidad de una idea/visión del Programa, como se observa en los casos de los docentes que son promovidos a Coordinadores.

Sin embargo, una vez más nos encontramos con la anomia y discrecionalidad que, huelga decirlo, atraviesan a la política en general. En este caso toma cariz frente a la inexistencia de un mecanismo de selección de Coordinadores Pedagógicos que detalle sus reglas, potencia las arbitrariedades en detrimento de designaciones de carácter técnico profesional, aumentado potencialmente los reclamos de los diferentes actores que aspiraban al puesto y la calidad de la instrumentación del programa en la sede.

### 3.4.3 Docentes<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Debe recordarse que en el PIT no solo imparten clases docentes titulados, sino también algunos profesionales que se encuentran habilitados para dar clases. En caso de no aclarar, debe interpretarse que se hace referencia a ambos grupos.

### 3.4.3.1 Mecanismo de Selección docente

La forma mediante la cual los docentes son seleccionados en el PIT ha sido modificada por la actual Coordinación General. Al respecto se verán ambos momentos, observando pros y contra de cada uno de ellos.

#### a) La selección en el Inicio

El Director del PIT F marca:

“En esa época, con la Coordinadora de ese momento, seleccionábamos porque estábamos diseñando ya de origen el “F”, parecía ser un PIT diferente, entonces había que seleccionar un perfil de profes que se ajustaran a una realidad particular y a esto, poder interactuar de una manera muy abierta con otros estamentos. En esa oportunidad, conjuntamente con la Coordinadora, en una ocasión seleccionábamos perfiles”.

Entonces, al inicio del PIT eran los Coordinadores Pedagógicos, junto con los directivos quienes seleccionaban a los docentes. Esta selección era por curriculum y no por “LOM”. La Lista de Orden de Mérito, “LOM” es el mecanismo que se utiliza en las otras modalidades docentes de Córdoba y consiste en el armado de un listado vinculado a la asignatura o posición que asista, donde se ponderan los antecedentes de quien desea ingresar al sistema educativo cordobés.

#### b) El nuevo método de selección<sup>80</sup>:

Elaborado por la Coordinación General, el “Procedimiento para la cobertura de horas cátedra y cargos del programa de inclusión y terminalidad de la educación secundaria para jóvenes de 14 a 17 años y formación laboral” fue implementado en el año 2019. Sucintamente, el procedimiento demanda anotarse en la Junta de clasificaciones, registrar el título, incorporar los antecedentes pertinentes y formar así parte de una LOM para el PIT.

La actual Coordinadora General explicita la razón del nuevo método de selección

---

<sup>80</sup> Se puede revisar el procedimiento completo en <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2019/05/Anexo-I-Convocatoria-Coberturas-PIT-2020.doc>

“Antes era por currículum. Lo que nos pasó, cómo le puede pasar a cualquiera es que a veces la documentación no era verídica, no había profesores titulados, no eran docentes, eran profesionales sin trayecto<sup>8182</sup>. Eso también se ve cuando una ve las sedes, qué pasa que no funciona estas sedes. Lo que hace estas convocatorias, es a través de junta de clasificación es saber si el docente está habilitado para ese espacio curricular” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Asimismo, entre las razones de la implementación de los cambios vistos debe remarcarse los reclamos realizados por el gremio docente, Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), tendientes a la regularización de las designaciones docentes.

Sintéticamente, los principales cambios han sido:

- a) Necesidad de estar anotado en la lista LOM “PIT”.
- b) Presentación de una propuesta curricular
- c) Entrevista de selección

Así, bajo la modalidad de selección actual, se ha tendido a la transparencia y la publicidad en la selección acogiéndose al sistema LOM. Sin embargo, la Coordinación General ha decidido que la lista LOM no sea determinante para cubrir la vacante. Ellos explicitan:

“Lo que tiene de diferencia con el nivel medio, es que para nosotros el puntaje docente no hace a la selección. Esa es una de las claves de que el programa esté funcionando y que los dices (*sic*) y los estudiantes estén conformes con lo que seleccionamos. No nos importa el puntaje, sino el docente, su trayectoria, si entienden el programa. El puntaje vemos que está

---

81 La Docente N9 marcaba que continúan casos donde se seleccionan docentes que no se encuentran habilitados para dar clases, “el concepto de “idóneo” rara vez se respeta. La LOM determina de manera justa. Caso concreto: una contadora a cargo de las horas de inglés. ¿Cuál sería la idoneidad?”. Al respecto ver Anexo 2.4.9.

82 Es común encontrar profesionales en el PIT que se encuentran dando clases sin tener el trayecto pedagógico. Esto también puede responder a profesionales que ya habían sido designados en sus horas cátedras, con anterioridad a la elaboración del reglamento.

buenísimo que la gente tenga formación, pero nosotros necesitamos una formación específica” (V. G.– Actual Coordinadora General).

A raíz de esto, la entrevista de selección, junto con la defensa de la propuesta, devienen centrales. Entonces, como bien argumenta el Director del PIT F el nuevo método de selección no es tan diferente al viejo sistema:

“Tanto la LOM, como quien vos elegís por *curriculum*, por recomendación, sigue siendo una selección. Vamos a hablar en claro”.

De esta manera, subsisten las arbitrariedades que se denunciaban en la primera etapa de la selección docente, cuando esta era por *curriculum*. Nuevamente, las omisiones y la anomia señalada dejan a la letra de la formulación en un lugar de ausencias que conspiran claramente con el logro de los objetivos del Programa.

Los Coordinadores entrevistados se muestran, en general de acuerdo con el cambio en la selección docente. Al respecto el siguiente testimonio lo resume:

“Me parece que es interesante que haya una instancia, que indague no solo en relación a las trayectorias que los docentes tienen en relación a lo pedagógico y los conocimientos sobre lo que es el formato del PIT sino indagar qué miradas tiene también sobre... qué está entendiendo como sujetos de derechos, por inclusión socioeducativa, qué hacemos en una situación conflictiva en el aula, o sea que no se reduzca solo a una cuestión pedagógica entendida como si el profe puede apropiarse estrategias para desarrollar el pluricurso sino también cómo está mirando también a sus estudiantes con esas realidades heterogéneas, particulares. Me parece que es un avance que haya un proceso de selección que considere eso” (Coordinadora del PIT H).

La mayoría de las críticas y propuestas de mejora que realizan los entrevistados, se concentran en que es el directivo y no el Coordinador Pedagógico quien participa de

la entrevista de selección<sup>83</sup>. Al respecto la gran mayoría de los Coordinadores indican que debería modificarse esto, debido a que como hemos visto, muchas veces los directivos desconocen las particularidades del PIT y, más aún, las necesidades de este. Recordemos que conformaban un equipo de gestión, según la formulación del Programa.

Como explicita un Coordinador:

“Nosotros no intervenimos más, pese a la experiencia que tenemos en esto, en la selección de los docentes. Interviene la Directora, que generalmente no tiene idea de lo que pasa en el PIT, la escucha de oído” (Coordinador del PIT G).

En el mismo sentido<sup>84</sup> la Coordinadora del PIT D reflexiona:

“Yo no estoy muy a favor de que no tenga acceso, primero por esto mismo de que el Director no conoce a los chicos, no conoce las necesidades del PIT, no conoce las necesidades de los chicos, y por ahí no están muy adentrados en la modalidad del pluricurso. Entonces por ahí estaría bueno que nos incluyan un poco más, más participación”.

El Coordinador del PIT A ensaya una posible explicación para la ausencia de los Coordinadores durante las entrevistas de selección:

“Conociendo a la gente de Coordinación los que están encargados de las entrevistas son gente capacitada y que han pasado en algún momento por el rol de Coordinador, saben cuál es el perfil del docente que necesitamos. Pero no, injerencia no”.

En esta respuesta subyace la idea que Coordinación General conoce las particularidades y necesidades de cada PIT o, que existe un perfil único de los docentes PIT, cosa que es posible advertir que no es así.

<sup>83</sup> Los Coordinadores A y C señalan que conocen casos donde se hace excepción a este sistema y son los Coordinadores Pedagógicos quienes toman las entrevistas. Al respecto ver Anexo 2.2

<sup>84</sup> Igualmente se expresan los Coordinadores C, E, F y H. Al respecto ver Anexo 2.2.

Sin embargo, la Coordinación General explica porque es el directivo y no el Coordinador Pedagógico quien toma las entrevistas, de este modo:

“...nos están pidiendo que el Coordinador esté, que el principal responsable de la institución, el director esté. Si el que tenemos en lo cotidiano y el principal responsable de que funcione el PIT y de que esté dado las condiciones, no se lo responsabiliza, se lo involucra. Nosotros tendríamos algo muy en contra en la sede. Evaluar pro, contra. Hay muchos Coordinadores que colaboran y están en pos de construir. Nos van tirando estas opciones. Es cuestión de sentarnos a revisar, siempre vamos revisando” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Entonces, es posible concluir que la Coordinación explícitamente ha requerido que sean los directivos quienes estén en las entrevistas de selección docente, ya que advierte la existencia de directores que no ejercen su rol competentemente, y no se comprometen con su sede. Con este mecanismo, la Coordinación General aspira a poder involucrarlos en lo que sucede en los PITs que tienen bajo su cargo. Ahora bien, esta disposición no termina de resolver el problema que evidencia, y genera como hemos advertido por la palabra de los Coordinadores, situaciones de selecciones de docentes con perfiles que no son compatibles con las necesidades de las sedes.

Sin perjuicio ello, queda evidenciado que subsisten las arbitrariedades en la selección docente, ya que al dejar sin efecto la lista “LOM” y establecer un puntaje de acuerdo con la entrevista de selección, se establecen ponderaciones que no están explicitadas en los documentos oficiales, y por lo tanto no pueden ser conocidas por los aspirantes. Sin duda es posible que la fría evaluación de antecedentes ponderados por la Junta de Clasificación sin contextualización, no sea suficiente para elegir el mejor profesional, pero criterios poco claros y transparentes tampoco es el mejor camino a la hora de escoger el mejor profesional para hacer frente a la tarea de sostener a esta población vulnerable y lograr una inclusión verdadera con aprendizajes que promuevan su inclusión en un mundo competitivo.

En conclusión, nuevamente se observa que la Coordinación General ejerce su rol con un criterio político, dejando de lado la transparencia y la racionalidad técnica.

#### 3.4.3.2 Cobertura de vacantes docentes

El nuevo régimen de selección docente implementado por la actual gestión de la Coordinación General con su modalidad de publicación de horas, armado de la lista LOM, y el proceso de entrevista deriva en un letárgico proceso para cubrir una vacante.

Todo esto trae como consecuencia la falta de docentes por 6 meses o 1 año, lo que contribuye a la falta de continuidad de los estudiantes del PIT. Huelga explicar que esta discontinuidad es claramente expulsora y que viene a definirse como un contrasentido en las búsquedas del Programa. Incluir, no es solo tener o permanecer, sino que la ausencia de aprendizajes genera otro tipo de exclusión. Esto es expuesto por los Coordinadores que al respecto dicen:

“El tema de la selección del personal atrasa mucho, y los chicos pierden clases mientras tanto. Yo trabajo en otros PITs y en un colegio profe (*sic*) de química no se consiguió por un año y los chicos tuvieron que rendirla libre a esa materia. Que eso los perjudica a los chicos. Yo sé que ahora las últimas selecciones que se han hecho, se han hecho rápidas, está como mucho más aceitado el tema... Creo que también fue un proceso para ellos, tanta selección, en tantos PITs...” (Coordinador del PIT F).

La Coordinadora del PIT D señala lo mismo<sup>85</sup>:

“Por ahí requiere mucho más tiempo hasta que entrevistan, hasta que salen, hasta que hacen una convocatoria, por ahí pasa mucho tiempo en que los chicos están sin docentes. Nosotros estuvimos, por ejemplo, 6 meses sin un docente de inglés, por este tema, porque hacen una convocatoria, hacen una entrevista, y así es como mucho tiempo” (Coordinadora del PIT D).

---

<sup>85</sup> En idéntico sentido se expresan los Coordinadores del PIT B, C y G. Al respecto ver Anexo 2.2.

Debemos señalar que al actual sistema de coberturas, con los inconvenientes y demoras señalados, solapa la drástica reducción de presupuesto de la política PIT, en torno al 25% real, lo cual impacta directamente en la posibilidad material de cubrir dichas vacantes.

#### 3.4.3.3 Modo de contratación<sup>86</sup>

No caben dudas de la compleja tarea que desempeña el docente del PIT. Como hemos expresado anteriormente, un mismo docente puede estar dando 5 asignaturas en simultáneo. Dicha dificultad no termina allí, ya que, al haber ingresos en marzo y agosto, los estudiantes de cada módulo pueden ir a distinto ritmo. Por lo tanto, el docente en el PIT trabaja en pluricurso y en multitrayecto, constituyendo un verdadero desafío y una gran responsabilidad.

Sin embargo, es un docente precarizado y su modelo de contratación ni siquiera reconoce las dificultades de sus tareas. Es más, dicho modelo responde a la lógica propia de un modelo neoliberal y su consabida receta de ajuste y precarización.

Esto no solo se vislumbra en que un solo docente realiza la tarea de cinco de sus pares, sino en la inestabilidad de su figura contractual.

Como expresa el Procedimiento para la cobertura de horas cátedra y cargos del Programa de Inclusión y Terminalidad “La inscripción en este Programa (...) en todos los casos solo pueden ser en carácter interino o suplente”<sup>87</sup>. El Estatuto Docente de Enseñanza Media, Especial y Superior de la provincia de Córdoba (Decreto 214/E/3) establece en el artículo 144 “Considerase interino al docente designado estatutariamente en cargo vacante, con carácter temporario, hasta tanto se designe por concurso al titular de la cátedra”. Esto significa que los cargos en el sistema PIT son de carácter temporario y no gozan de estabilidad. Sus cargos pueden no ser renovados al final del año por supresión de este o a discrecionalidad de la Coordinación General.

---

<sup>86</sup> Actualmente existe pendiente de tratar un proyecto de ley en la Legislatura Provincial, el cual modifica el Estatuto Docente y titulariza las horas de los docentes PIT, otorgando un plazo de 4 años para los profesionales que no cuenten con su título docente para regularizar su situación.

<sup>87</sup> <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2019/05/Anexo-I-Convocatoria-Coberturas-PIT-2020.doc>

Si bien es cierto que ya el Documento base del PIT establecía esto mismo, es posible aventurar que haya sido consecuencia de la transitoriedad del Programa, ya que como hemos referido, contemplaba originariamente una duración de 2 cohortes. Con la Resolución 64/16, y la modificación a la propuesta curricular, se eliminó el carácter transitorio del Programa, aunque subsiste el carácter interino en la modalidad de contratación, con la anuencia explícita o implícita de las organizaciones gremiales.

Entonces, encontramos una lógica de contratación que es discriminatoria e ilegal, porque pone en inferioridad de condiciones a los docentes del PIT, en relación con los docentes del sistema tradicional. Esto es así, ya que socava los derechos de los trabajadores, como por ejemplo la estabilidad en el cargo. Así, cada vez que se realiza un paro gremial el docente del PIT se encuentra en la disyuntiva de ejercer su legítimo derecho constitucional de protesta o asistir a clases por el temor a que su contrato no sea renovado el año siguiente.

Asimismo, el actual sistema estimula la transitoriedad y la inexperiencia docente, ya que al no ser permanente, es el primer empleo que se desecha cuando se accede a un cargo en el sistema tradicional. Una vez más, la práctica o la dinámica que se va definiendo en el programa tensiona los objetivos del mismo. En un espacio donde los vínculos devienen muy importantes, se instituyen docentes precarizados, lo cual aumenta su movilidad y transitoriedad.

El sistema otorga al docente del PIT un “premio consuelo” a la precarización docente del PIT, ya que según el Decreto 862/15 –inciso e, se permite elevar el máximo de horas cátedra que un docente puede tener a 36. Sin perjuicio de ello, en este punto el sistema es también incongruente porque “premia” al docente del PIT con la posibilidad de tener más horas cátedra, estableciendo el multiempleo, pero dada las características de su labor es imposible que su dedicación sea ejercida con calidad educativa.

En conclusión, encontramos un sistema de selección docente que en vez de promover la contratación de profesionales formados para las arduas tareas que hemos señalado, estimula la precariedad laboral, socavando los derechos que

legítimamente les corresponden a los trabajadores, con el agravante de promover la transitoriedad e inexperiencia. Todo lo cual, al tiempo de ser un sistema lánguido, que socava la inclusión en el aprendizaje.

En el presente apartado hemos evidenciado los déficits de la capacidad estatal respecto de la política de personal. Así, en la selección del personal de la Coordinación General, nuevamente vuelve a manifestarse la primacía de la racionalidad política en detrimento de la profesionalización y la racionalidad técnica. Si bien es posible argumentar que el puesto de coordinador de la política es un cargo de gestión política, y es razonable que sea ocupado según dicha racionalidad, el argumento previo no es extensible ahora a sus cuadros técnicos, donde se requiere profesionalismo para dar respuestas a problemáticas específicas que demandan un conocimiento experto.

Sobre dicho estado de situación, repercute además la constante escasez de recursos humanos.

Otro punto insoslayable de la política de personal es que tampoco existe un régimen de contratación de los Coordinadores Pedagógicos que son los encargados de llevar la política al interior de las sedes. Asimismo tampoco existe uno para el caso de secretarios técnicos, preceptores, auxiliares y secretarios que también desempeñan roles importantes para la política pública.

Enfocándonos en la contratación de docentes, reiteramos que si bien ha tendido hacia una mayor profesionalización mediante el dictado de un reglamento y el proceso de selección que aseguran la contratación de docentes titulados, éste posee elementos arbitrarios que tienen la potencialidad de erosionar la transparencia. Lo que es más, su régimen de contratación mediante el interinato supone una afrenta a los derechos laborales de los trabajadores docentes, e incentiva la contratación de personal sin experiencia y de transición.

En resumen de lo expuesto, según la metodología de Oszlak y Orellana (2000) podemos afirmar que los déficits de la capacidad estatal en relación a la política de recursos humanos de la política PIT adquieren las siguientes características:

- a. Omisión normativa respecto de la política de recursos humanos de Coordinación General favorece la racionalidad política sobre la técnica, estableciendo lógicas clientelares de reclutamiento.
- b. La Coordinación General no cuenta con personal suficiente y calificado, ni capacidad económica y de recursos que le permitan actuar en todo el territorio provincial y llevar adelante sus objetivos de seguimiento a las sedes y capacitación.
- c. La falta de regulación cabal respecto de la selección de los Coordinadores Pedagógicos, pieza clave del programa, causa nombramientos discrecionales, con desconocimiento de las instituciones y carentes de herramientas técnico pedagógicas.
- d. La regulación de la selección docente es arbitraria y no permite la participación de los Coordinadores, quienes son los responsables de la instrucción pedagógica y conocen de primera mano las necesidades de sus sedes.
- e. La burocratización de la regulación genera demoras en la selección docente de hasta un año, en detrimento de la continuidad pedagógica del aprendizaje en los estudiantes.
- f. La figura jurídica de contratación docente es irregular, consagrando la inestabilidad en sus tareas laborales.
- g. Existencia de personal docente sin título, ni formación pedagógica, por lo que poseen carencias a nivel conceptual y metodológicas que les dificultan desempeñarse en sus tareas.
- h. Presencia de escasos estímulos a la incorporación y permanencia del personal docente, debido a las bajas remuneraciones, el régimen de contratación y el alcance de sus tareas. Esto además condiciona la incorporación de docentes formados frente a profesionales sin formación pedagógica.
- i. Omisión de régimen de contratación de Auxiliares, Secretarios y Preceptores.

### 3.5 Déficit asociados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas

Según Oszlak y Orellana (2000) aquí se trata de evaluar la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas, estableciendo su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades. Hemos incluido en el presente apartado también a diversos aspectos de la comunicación entre los actores institucionales ya que se correlaciona directamente con lo analizado.

#### 3.5.1 Coordinación General

Según hemos ya analizado, el órgano encargado en la práctica de coordinar la política PIT dispone de una grave escasez de recursos, lo que se agrava por el hecho de que su política de recursos humanos prioriza la racionalidad política sobre la técnica. Además, se han eliminado las capacitaciones que llevaba adelante la anterior gestión de la Coordinación General. Esto deviene en la inexistencia de ofertas de capacitación técnica administrativas tanto para su personal como para los equipos de gestión. Si bien la Coordinación General planea articular las mismas con el ISEP, resta por observar cómo será el desempeño de dichas capacitaciones.

#### 3.5.2 Coordinadores Pedagógicos

Ante la ausencia de reglamentación respecto de la forma de acceder al cargo de Coordinadores Pedagógicos, mediante la investigación se han observado numerosas arbitrariedades que repercuten sobre la política. En primer lugar, se evidenció la presencia de Coordinadores sin título docente, cuestión que la actual Coordinación General manifiesta ser un requisito obligatorio para acceder al cargo. En segundo lugar, recordemos las palabras del Coordinador del PIT C que expresaba cabalmente el desamparo y la soledad de iniciar su Coordinación de sede sin haber tenido capacitaciones ni instrucciones.

Esto evidencia la inexistencia de planificación por parte de la Coordinación General que se imbrica además en la falta de seguimiento de lo que acontece en las sedes y

el desconocimiento los diferentes actores educativos del nuevo formato educativo que establece el PIT. Todo lo cual diezma las posibilidades de cumplir los objetivos que propone la política.

### 3.5.3 Docentes

#### 3.5.3.1 Pluricurso. Límites y dificultades

La política PIT sin dudas impone dificultades a las capacidades de los docentes. Esto es así, en primer lugar, debido a que los mismos se desempeñan en aulas heterogéneas.

Según Anijovich, et al. (2004):

...el aula heterogénea es un espacio en el que todos los alumnos, ya sea que presenten dificultades o que se destaquen, pueden progresar y obtener resultados a la medida de su potencial real, tanto a nivel cognitivo como personal y social. El reconocimiento del derecho de los seres humanos a ser diferentes no se contraponen a la función que le cabe a cada sujeto como integrante de una sociedad. Por lo tanto, por ser la atención a la diversidad un enfoque socio-humanista de la educación, no existe contradicción alguna entre el respeto al individuo autónomo y la respuesta a las necesidades colectivas de la sociedad.

En segundo lugar, es debido a su novedoso método de aprendizaje y enseñanza. Como se ha reseñado, este método frecuentemente utilizado en la modalidad rural era desconocido por los docentes y los institutos de enseñanza.

Vanella y Maldonado (2013), en su profunda investigación sobre el PIT afirmaban:

Aunque se enuncia una organización bajo la modalidad de 'pluricurso', el Programa no formula especificaciones acerca de los dispositivos pedagógico didácticos para llevarlos a cabo. La implementación de la política tampoco se ha visto acompañada de un trabajo con los contenidos de enseñanza, en la

preparación de materiales didácticos específicos, ni en la capacitación de los Docentes para asumir el trabajo en el aula. Ello está reflejado en cada una de las sedes analizadas, donde la propuesta de enseñanza en general queda librada a los recursos institucionales o individuales de cada Docente. En las sedes se observa, parafraseando a Kessler (2006), una relación de baja intensidad con los contenidos escolares.

Trascurridos 7 años de dichas advertencias, las cuales ponían un freno a las posibilidades de la política de romper con la matriz del modelo secundario tradicional y poder erigirse como una nueva escuela, la investigación muestra que persisten las dificultades y voces críticas respecto de la situación de enseñanza y aprendizaje en el PIT. Al ser consultadas sobre este aspecto, una Coordinadora pedagógica entrevistada expresaba:

“...el tema del pluricurso es un tema muy costoso para los profesores, porque se combina pluricurso con 2 cohortes, en marzo y en julio. Entonces, por ahí, tenes profes que tienen 4 trayectos en un aula, más 2 cohortes. Y es realmente dificultoso, más allá de la capacitación y de las ganas que tengas como profesor, sobre todo cuando el curso se convierte en, por ahí tienen cursos más pequeños, pero cuando el curso es importante numéricamente se convierte en algo difícil. Difícil para planificar que sería lo de menos, pero difícil para estar parado frente al aula con esa variedad de situaciones. Eso es un tema” (Coordinadora del PIT B).

En igual sentido se expresaba la Coordinadora del PIT H

“En esto de pensar la calidad educativa, nosotros tenemos bloques de 35 minutos porque estamos en el turno noche con una heterogeneidad de realidades, no necesariamente el pluricurso es lo mejor, a veces ha sido una dificultad, muchos momentos hemos intentado desdoblar el pluricurso, eso es una realidad, o sea, nos ha costado”.

Terigi (2010) sostiene que a los docentes que fueron formados para desarrollar aprendizajes monocrónicos, cuando tienen a su cargo un multigrado y tienen que

estar manejando en simultáneo varias cronologías, les resulta sumamente difícil. Frente a dichas dificultades, es frecuente observar en las aulas del PIT que los docentes aplican las técnicas y recursos pedagógicos propios del formato tradicional, socavando así las potencialidades del pluricurso y, por ende, del mismo programa en sí.

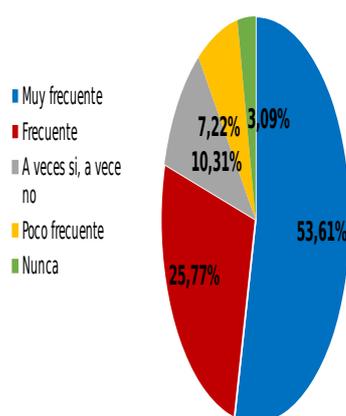
Para dimensionar esto, se les solicitó a los estudiantes que ordenarán del 1 al 5, siendo el espectro 1 muy frecuente y 5 nunca, una serie de estrategias docente de acuerdo con su uso frecuente en clases<sup>88</sup>.

Los estudiantes las ubicaron en el siguiente orden:

- 1) Explicación oral y en el pizarrón por parte del profesor
- 2) Guías de trabajo individuales o uso de manuales
- 3) Aprendizaje por Proyectos y actividades prácticas
- 4) Involucra a los estudiantes en la construcción de su propio aprendizaje
- 5) Dispone que los estudiantes de trayectos avanzados nos expliquen

- 1) Explicación oral y en el pizarrón por parte del profesor

#### Uso de explicación oral y en el pizarrón por parte del profesor como estrategia docente prioritaria



(Fuente: Elaboración propia)<sup>89</sup>

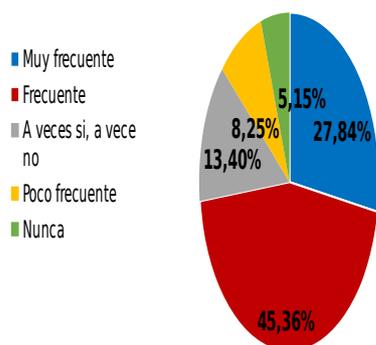
<sup>88</sup> Al respecto ver Anexo 3.1 encuestas a estudiantes, pregunta N21. Se han agrupado sus respuestas para una mayor sistematicidad.

<sup>89</sup> Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

Como se observa en el gráfico, la estrategia docente de explicación oral o en el pizarrón ha sido marcada como de uso muy frecuente y frecuente por el 80% de los estudiantes, siendo de esta manera, la más usada en los PIT.

## 2) Guías de trabajo individuales o uso de manuales

### Uso de guías de trabajo individuales o manuales como estrategia docente prioritaria



(Fuente: Elaboración propia)<sup>90</sup>

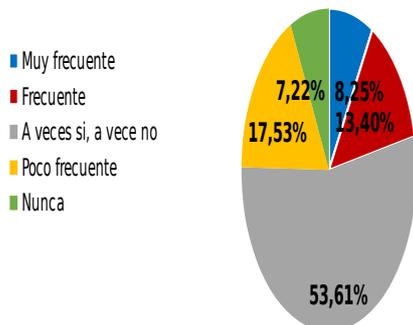
Esta estrategia docente se ubica en segundo lugar ya que el 73% de los estudiantes la marcan como de uso muy frecuente y frecuente.

Las dos estrategias reseñadas anteriormente, son característicamente asociadas a la modalidad educativa común y forman parte de un modelo de transmisión, no de construcción del conocimiento. Es un modelo de repetición y no de conocimientos significativos. Una vez más, se evidencia que las prácticas desdican las búsquedas del Programa, por lo que la política tiene dificultades a 10 años de su implementación con romper con el formato tradicional y constituirse como un modelo alternativo.

## 3) Aprendizaje por Proyectos y actividades prácticas

<sup>90</sup> Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

### Uso del aprendizaje por Proyectos y actividades prácticas como estrategia docente prioritaria

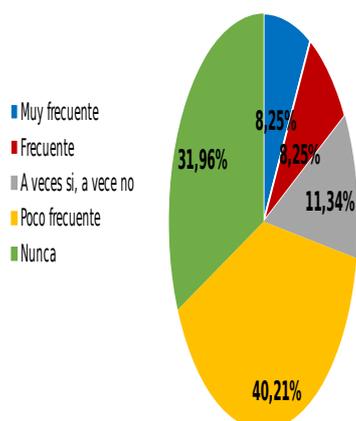


(Fuente: Elaboración propia)<sup>91</sup>

La estrategia docente del aprendizaje basada en proyectos (ABP) se ubica en tercer lugar con una mayoría de estudiantes que la han marcado la que a veces se usa y a veces no. Debe subrayarse que antes de realizar la investigación era esperable encontrar esta estrategia docente como una de las principales debido a que la propuesta formativa contempla específicamente espacios curriculares de proyectos integrados. Sin embargo, según se observa, los estudiantes expresan que la estrategia no es empleada con mayor frecuencia.

### 4) Involucra a los estudiantes en la construcción de su propio aprendizaje

#### Involucrar a los estudiantes y que construyan su propio aprendizaje como estrategia docente prioritaria



(Fuente: Elaboración propia)<sup>92</sup>

91 Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

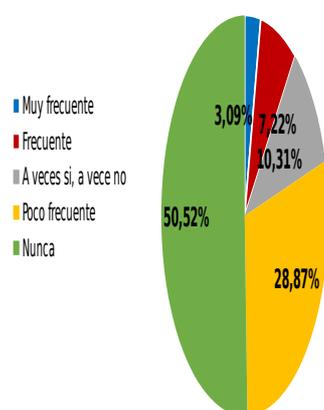
92 Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

En cuarto lugar, se ubica la estrategia que se suele denominar aula invertida o *flipped classroom*, donde los estudiantes adquieren mayor protagonismo de su educación al decidir por su propio aprendizaje según su ritmo y luego compartirlo con sus compañeros y docentes. Entonces, con este tipo de estrategias, el docente pasa a un segundo plano.

Como se observa esta estrategia es inusual en las aulas del PIT.

5) Dispone que los estudiantes de trayectos avanzados expliquen a sus compañeros

Uso de explicación de estudiantes de trayectos avanzados hacia los primeros como estrategia docente prioritaria



(Fuente: Elaboración propia)<sup>93</sup>

Finalmente, en quinto lugar los estudiantes pusieron a la estrategia docente de utilizar pares de trayectos avanzados que por estar en la modalidad pluricurso, se encuentran en la misma aula. Es llamativo encontrar la presente estrategia en último lugar, ya que constituye una herramienta sumamente valiosa para el aprendizaje colaborativo en pluricurso.

Las percepciones de los estudiantes se encuentran en idéntica sintonía con lo reseñado por las docentes. La investigación arrojó que la mitad de las docentes entrevistadas marcaban la necesidad de reforzar el pluricurso y la formación en el mismo. Asimismo, solicitan material específico sobre el mismo ya que, al no existir, deben partir de cero.

<sup>93</sup> Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

Como señala la Docente N4, si no se continúa trabajando para mejorar el pluricurso, los docentes seguirán aplicando las metodologías y sistemas de la escuela tradicional, las cuales reproducen lógicas que expulsan a los estudiantes. Justamente, las mismas que dieron origen a la política.

Así subrayaba:

“Creo que debería mejorarse la formación docente, ya que muchos profes no están capacitados para trabajar en pluricurso, y al momento de enfrentarse a las dificultades propias de los requerimientos de cada alumno, en muchas ocasiones, terminan dando clases con las mismas metodologías y lógicas que en IPEM, produciendo una doble exclusión de los alumnos” (Docente del PIT N4).

Sintetizando, la enseñanza en el PIT gira al igual que en la escolaridad secundaria tradicional, alrededor del pizarrón y la oralidad. El uso de guías o manuales puede explicarse en la propia configuración del pluricurso, ya que cada estudiante posee un trayecto distinto, lo que se suma a las “aulas heterogéneas”.

### 3.5.3.2 Proyectos integrados

La mitad de las Docentes entrevistadas han señalado a los Proyectos integrados PI como una cuestión a mejorar dentro del Programa, ya que afirman que no logran que funcione el espacio.

Como afirma una Coordinadora:

“Otro tema son los proyectos integrados, que es un tema que, si bien pedagógicamente son inobjetable, el tema de enseñar mediante proyectos, necesita necesariamente también un ajuste de parte de arriba, de C. G. para que estos proyectos lleguen a buen término digamos, y realmente los chicos se amiguen con el proyecto. Hoy los chicos, en general, están desamigados con los proyectos, y no se puede inculpar solamente al profesor, sino que me

parece es un tema estructural, que hay que buscarles la vuelta a los proyectos para darle un ajuste” (Coordinadora del PIT B).

En el mismo sentido la Coordinadora del PIT D se expresaba:

“Yo en los P.I. no le encuentro todavía la rosca, por ahí en el trabajo en equipo de los Docentes me pasa que termina trabajando uno solo”.

Los testimonios recogidos refuerzan las respuestas de los estudiantes respecto del aprendizaje basado en proyectos, y demuestra una vez más la ausencia de seguimiento por parte de la Coordinación General. También da cuenta que con las expresiones de deseo no alcanza, es necesario contar con profesionales idóneos, jerarquizados y capacitados para trabajar con población vulnerable, y hacer efectivos sus derechos, de lo contrario todo queda en la letra de la norma y la norma no hace la realidad.

Asimismo, los docentes afirman que carecen de formación para llevar a cabo dichos proyectos que son diseñados desde la cúpula de la política pero se torna dificultosa su implementación concreta en las aulas. Todo lo cual evidencia el rasgo voluntarista que signa la política, en la cual los diversos actores tienen que recurrir a soluciones individuales para afrontar problemas globales.

Esto se ve reforzado por el casi nulo seguimiento por parte de los Coordinadores Pedagógicos respecto de la tarea docente. Al ser consultados, solo el 25% de los Docentes entrevistados afirmaron haber tenido algún tipo de acompañamiento por parte de sus Coordinadores, quienes justamente tienen a su cargo desde la nueva gestión de la Coordinación las decisiones pedagógicas de las sedes. A la ausencia de seguimiento se suma la inexistencia de instancias de reflexión y autoevaluación de las prácticas áulicas.

#### 3.5.4. Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso EEMPA

Al analizar la capacidad individual, estrategias, motivación y conocimiento de las personas encargadas de la implementación del Programa respecto de una

población en grave riesgo educativo podremos obtener información valiosa en relación de las condiciones de posibilidad de la política analizada.

#### 3.5.4.1 Conocimiento parcial de los derechos de EEMPA por parte de la Coordinación General

Se consultó a la Coordinación General sobre si se encontraban normados los mecanismos para el período de embarazo, nacimiento, y lactancia. Al respecto enunciaron:

“Hay una ley, no te la podría decir, pero yo fui estudiante casualmente e hice uso de esa ley, pero te doy el dato donde una mama tiene derecho el preparto, el posparto, días de ausentismo son 30 días, y hay una hora de lactancia en lo cotidiano donde el estudiante puede ingresar más posterior o pueda retirarse antes. Todo eso por acuerdo y constatado en acta, pero si hay una ley que respalda” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Así, se advierte que la Coordinación tiene solo en parte conocimiento de los derechos que le asisten a este grupo. De este testimonio se desprende que no están al tanto de la Ley N° 25.584 que extiende la protección legal y encomienda a las autoridades a realizar acciones para sostener la trayectoria educativa a los progenitores, tampoco hay mención de Resolución 790/04 del propio Ministerio de Educación y de la posibilidad de extender el período de ausencias justificadas por caso de riesgos en el embarazo, o siquiera de la Ley de Educación Nacional.

Lo anterior da cuenta de pese a ser una política que en sus objetivos se encuentra la inclusión e igualdad educativa, la problemática del grupo EEMPA no se encuentra contemplada por los ejecutores de la política pública, lo cual los remarginaliza, afectando gravemente sus derechos educativos.

#### 3.5.4.2 La Coordinación General y la ausencia de estadísticas

Al ser consultada la Coordinación General sobre estadísticas o algún relevamiento sobre el grupo en estudio, la respuesta fue:

“Realmente no, eh no. No hace al estudiante, por eso” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Sin estadísticas es harto dificultoso realizar un seguimiento, análisis y balance sobre si la política está siendo efectiva en el cumplimiento de los derechos para esta población en grave riesgo educativo. Asimismo la ausencia misma de estadísticas vuelve a evidenciar que la política PIT carece de una mirada crítica y reflexiva que permita con criterios ciertos evaluar su desempeño y mejorar su implementación.

La presencia hoy de padres en edad escolar o adolescentes embarazadas entra directamente en contradicción con la imagen del alumno “ideal”, unívoca y sin diferencias que ha atravesado a gran parte de la historia del sistema escolar argentino. Como afirma Birgin (2000) “Se sostenía que las diferencias debían permanecer invisibles y que serían compensadas por la escuela, que tenía la función de igualar las oportunidades”. La visión de la Coordinación, responde entonces a dicha caracterización.

Detrás de esto, se encuentra además una conceptualización que responde al criterio de igualdad que postula Rawls mediante su ejercicio del “velo de la ignorancia” que hemos debatido ya en el Marco Teórico. En esta “posición original”, ignoramos los elementos constitutivos de las personas, cosa que la Coordinación manifiesta hacer. Hemos señalado también, las críticas de Dubet y Bourdieu a la conceptualización de la igualdad de Rawls, ya que el problema justamente con sostener este criterio de igualdad es que encierra una “ficción normalizadora” y opaca las desigualdades existentes. Esto es así ya que no es cierto que todos los estudiantes son iguales, no todos provienen de los mismos contextos, no todos tienen las mismas oportunidades, y tratar de forma igual a los desiguales es perpetuar dicha desigualdad y no poder atender a las particularidades de cada caso. Con esta visión, además, no se atiende a la vulnerabilidad específica del grupo en un Programa que surge justamente para la aceptación de lo diverso y para romper el esquema del modelo rígido de la educación secundaria.

Como expresa Boaventura de Sousa Santos (2010) “Tenemos derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza, y el derecho a ser diferentes cuando la igualdad pone en peligro nuestra identidad”.

La política materializa entonces una concepción de igualdad que diluye las particularidades identitarias del grupo en análisis, e impiden elaborar guías y estrategias que propugnen el reconocimiento efectivo de sus derechos para garantizar su terminalidad educativa. Debemos decir que este cuadro de situación no repercute solo frente al grupo de estudiantes EEMPA, sino que damos cuenta aquí de un paradigma general que afecta a todos los estudiantes.

Asimismo, se aprecian otras consecuencias del paradigma igualitario. Al responder la presente Coordinadora General a la pregunta sobre si en los encuentros anuales que realiza se había abordado la temática, volvió a repetir la misma respuesta:

“No, porque te digo nosotros lo vemos como... No lo vemos como algo que haga que el joven no pueda continuar con sus estudios” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Nuevamente, lo que se vislumbra aquí son las consecuencias del paradigma igualador. Esta es una visión que impide realizar diagnósticos que atiendan a la heterogeneidad y coconstruir así estrategias que puedan luego ser trabajadas con los Coordinadores Pedagógicos en forma de capacitaciones y espacios de reflexión colectiva. Todos los Coordinadores entrevistados reafirman que no han tenido comunicación o capacitación sobre cómo trabajar con esta población por parte de la Coordinación.

Así, el Coordinador C lo solicita claramente:

“Y falta de una capacitación más desde arriba, de cómo los Coordinadores podemos ponerle cabeza a esto (en referencia a EEMPA)”

Sin estrategias y políticas compartidas, la Coordinación abandona a los Coordinadores pedagógicos a que ensayen soluciones individuales y voluntaristas.

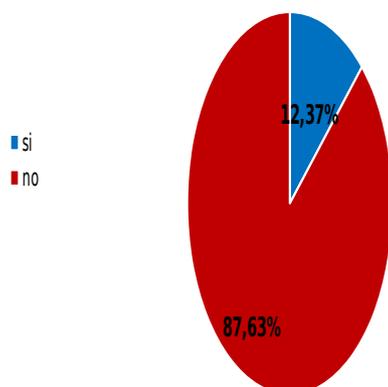
### 3.5.4.3 La Coordinación General y su estrategia comunicacional y de ejercicio de los derechos de los EEMPA

Al preguntar a la actual Coordinadora General sobre cómo los estudiantes EEMPA llegaban a conocer los derechos que le asistían en su condición, se respondió que era el Coordinador Pedagógico el responsable de dicha tarea. Sin perjuicio de esto, fue llamativa la respuesta sobre si constituía entonces una obligación del Coordinador Pedagógico hacerles saber dichos derechos.

“A veces también es a elección del estudiante si hace uso. Está en su derecho” (V. G.– Actual Coordinadora General).

El problema se agrava porque como expresa el Coordinador A, las normativas no están hechas públicas<sup>94</sup>, y los propios estudiantes desconocen los derechos que les asisten.

¿Sabes que puede hacer/que derechos tiene en el PIT un estudiante con hijos propios o a cargo?



(Fuente: Elaboración propia)<sup>95</sup>

Este gráfico nos da una muestra del desconocimiento que tienen los mismos estudiantes de los derechos que le asisten, evidenciando además el incumplimiento del objetivo de la Ley Nacional de Educación de formar ciudadanos democráticos conocedores de sus derechos.

La estrategia de la Coordinación General para asistir y hacer conocer los derechos que le asisten al grupo EEMPA no solo se muestra defectuosa, sino que constituye

<sup>94</sup> Entrevista con el Coordinador del PIT A, martes 11 de noviembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.2.1.

<sup>95</sup> Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

una desacertada concepción del derecho ya que pone en cabeza de un grupo desaventajado la responsabilidad de hacer valer sus propios derechos. Máxime cuando se tiene en cuenta que existen normativas de carácter interno que no son públicas. Sin embargo, este panorama se tornará ominoso cuando veamos que la propia Coordinación General conoce solo de manera parcial los derechos que debieran asistirles a esta población vulnerable.

#### 3.5.4.4 Los Coordinadores Pedagógicos. El Cuello de botella

Como hemos señalado, según la Coordinación los Coordinadores de las sedes son los responsables de hacer valer los derechos contemplados en la normativa vigente, y quienes disponen de las herramientas pedagógicas para actuar según lo que acontece. Teniendo en cuenta lo anterior, y recordando los límites que encuentra la Coordinación General para supervisar y visitar a las sedes, es justo señalar que ellos constituyen el cuello de botella de la situación de los EEMPA.

Así, frente a la inexistencia una estrategia en conjunto, encontramos diferentes abordajes a la temática en las sedes. Es el caso del Coordinador A, donde mejor se observa el desconocimiento de la normativa y cómo ello puede impactar negativamente en los derechos de la población estudiada.

Recordamos que el art. 81 de la LEN dispone “Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte (...) Las escuelas contarán con salas de lactancia. En caso de necesidad, las autoridades jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliaria y hospitalaria”.

Sin embargo, según el Coordinador A, no en todos los embarazos se puede flexibilizar el cursado y realizar estrategias de entrega de trabajos prácticos, sino solamente es posible en los casos de embarazo de riesgo. Se reproduce a continuación el fragmento para su cabal comprensión:

*“Entrevistador: ¿Hay algún tipo de directriz o norma para el período de embarazo, nacimiento y lactancia?”*

C: En realidad la única vía de excepción es el embarazo riesgoso

*Entrevistador: Después, si fuera un embarazo normal, ¿Ella tendría que venir con el mismo régimen de asistencia?”*

C: Lo que, sí se puede, y es flexible en eso el programa, que cuando sos mamá o sos papá, podés asistir con tu hija o hijo a la institución”  
(Coordinador Pedagógico A).

En contraposición a lo expuesto por el Coordinador, debe aclararse que en primer lugar el derecho nacional no dispone en ningún apartado la obligación de estar en la situación de embarazo de riesgo para acceder a la modalidad de educación domiciliaria (mediante la entrega de trabajos prácticos y no concurrencia al establecimiento). Si bien la normativa se refiere a en caso de necesidad, esta puede ser justificada por distintos casos que no solo se limiten al embarazo de riesgo. Recordemos aquí nuevamente que se trata de un programa que se dispuso desde su constitución como flexible para garantizar la inclusión y terminalidad de los estudiantes en su heterogeneidad.

En segundo lugar, y lo que es más grave no es que el Programa sea dúctil y permita el ingreso de los hijos de los estudiantes en edad escolar. Si el Programa o alguna institución educativa argentina no lo llegaran a permitir, estarían realizando una forma de discriminación y violentando la LEN ya que constituye una acción que impide el acceso y la permanencia escolar.

Dicha Ley, expresamente en su art. 81 menciona que las autoridades evitaren cualquier forma de discriminación. Asimismo dispone que las instituciones contarán con sala de lactancia. ¿Por qué la ley garantizaría salas de lactancia, si contemplara que las escuelas pueden ser flexibles con el ingreso de los hijos? Una correcta interpretación jurídica es afirmar que la LEN no solo autoriza el ingreso de los niños a los establecimientos, sino que prohíbe a todas las instituciones realizar acciones que perjudiquen dicho derecho.

Finalmente, no es óbice mencionar que el Coordinador entrevistado esquivó la respuesta de la última pregunta, lo que da lugar a sostener la ausencia de información respecto de la temática.

El desconocimiento que muestra el Coordinador A no es un caso aislado, ya que en el mismo sentido otra Coordinadora también marcaba:

“No sé si está formalmente explicitado en algún lado, pero sí de palabra no ha habido ningún impedimento para que nuestras jóvenes cursen aún con sus hijos” (Coordinadora del PIT H).

Ahora bien, más allá de los casos analizados, la investigación relevó también casos donde los Coordinadores no se han planteado siquiera el tema del grupo EEMPA, y por lo tanto no poseen estrategias o herramientas pedagógicas para trabajar correctamente la situación. Es el caso de la Coordinadora D, que relataba:

“No, no tenemos ninguna estrategia institucional. Nunca me lo planteé. Si estaría bueno tenerlo, ahora que me lo decís, estaría bueno plantearla”.

Estos casos demuestran que la estrategia de la Coordinación General de poner en cabeza de los Coordinadores Pedagógicos el garantizar los derechos de esta población, sin realizar capacitaciones, ni llevar estadísticas y menos supervisar su correcto accionar, constituye una práctica que pone en riesgo la continuidad de los estudios de los EEMPA y no garantiza una correcta defensa de los derechos de una población en grave riesgo educativo. Al tiempo que generalizando la conclusión, no se incorporan estrategias de visibilización de las diferencias ni tratamiento específico a los más vulnerables.

La falta de seguimiento de las trayectorias escolares, tanto de la Coordinación General, como de los Coordinadores Pedagógicos de las sedes relevadas, infringen el objetivo de generar trayectorias continuas y completas de la política. Todo lo cual pone de manifiesto, nuevamente, que el burocrático mecanismo de las entrevistas de ingreso no es utilizado como un insumo que permite visibilizar la vulneración

particular de cada estudiante y tomar acciones institucionales para garantizar su derecho educativo.

#### 3.5.4.5 Docentes

La gravedad de la situación se reafirma cuando el 30% de las docentes entrevistadas afirman además que en su PIT han observado situaciones donde los hijos de las y los estudiantes no se les permite el ingreso o permanencia en el aula.

La Docente N9 expresaba:

“...a mi pesar, sé que a muchos compañeros les molesta y no lo permiten. No hay una directiva clara del PIT, aun cuando sí es clara la legislación escolar”.

Por otra parte, cuando se entrevistó a las docentes, se les consultó sobre si tenían una estrategia institucional o directrices del Equipo de gestión para este grupo en particular, a lo cual siete docentes respondieron que sí tenían una estrategia, y tres que no tenían. No es un dato menor que en el 30% de los casos entrevistados los docentes afirmen que su PIT no tiene una estrategia para esta población en grave riesgo educativo. De las 7 Docentes que marcaron que su PIT contaba con una estrategia, la mayoría señalaba solamente la entrega de trabajos prácticos.

Debe subrayarse el testimonio de la Docente N4, que ante la pregunta sobre cuál había sido la directriz/estrategia institucional que había recibido de parte del equipo de gestión para este grupo específico dijo:

“Sí. Aprobar a las alumnas que faltaban por embarazo”

Si ante una situación que potencialmente puede dificultar las trayectorias escolares, la institución recurre al facilismo y la aprobación automática, surge inmediatamente la duda sobre cómo resuelve el resto de las situaciones que se presentan en un programa que justamente trabaja cotidianamente con situaciones de vulnerabilidad.

Este testimonio indica la presencia de una estrategia institucional asistencialista que corrompe la idea misma de la política y se encuentra en directa contradicción con una perspectiva de derechos.

En síntesis, independientemente de los porcentajes, se manifiesta la ausencia generalizada de estrategias pedagógicas para el grupo EEMPA.

Por su parte, 9 de las 10 Docentes entrevistadas han marcado que no han tenido capacitaciones específicamente sobre el tema en cuestión. Este dato se encuentra en consonancia con los Coordinadores que han afirmado que tampoco han tenido capacitaciones.

#### 3.5.4.6 Preceptores

En el caso de los Preceptores se observa la misma tendencia de los otros actores institucionales, la existencia de casos donde no hay una estrategia institucional para los EEMPA, como es el caso del PIT C, donde la Preceptora expresa:

“No, sola nuestra buena voluntad y ganas de ayudar”.

Todo lo anterior, permite vislumbrar una cadena de ausencia de responsabilidades que parte desde la Coordinación General, pero la trasciende. Asimismo, los testimonios aquí reseñados dan muestras de una manera de actuar que desconoce y socaba los derechos de los EEMPA. Estas situaciones podrían ser abordadas con intervenciones previstas, anticipadas en la norma de una política de inclusión a través de supervisión de las sedes, capacitación a los integrantes de los equipos de gestión y docentes, y empoderando a los estudiantes como futuros ciudadanos.

Podemos resumir los déficits de la capacidad estatal respecto de la capacidad de las personas encargadas de la implementación de la política PIT, examinadas en el presente capítulo en los siguientes ítems:

- a. Inexistente o escasa oferta de capacitación técnico – administrativa para los distintos actores integrantes de la Coordinación General y equipos de gestión (Coordinadores Pedagógicos, Directivos, Preceptores).
- b. Escasa capacitación docente en los desafíos del formato pluricurso y en los proyectos integrados.
- c. Necesidad de mayores recursos didácticos y tecnológicos para trabajar en pluricurso y desempeñar las tareas educativas.
- d. Ausencia de mecanismos de supervisión y acompañamiento por parte de los Coordinadores Pedagógicos.
- e. Desconocimiento de la legislación y derechos que le asisten al grupo EEMPA por parte de la Coordinación General, Directivos, Coordinadores Pedagógicos y Docentes refuerza su vulneración y desamparo.
- f. La falta de seguimiento y estadísticas respecto del grupo EEMPA repercute en su efectiva inclusión y la consecución de sus trayectorias escolares.
- g. Ausencia generalizada de una estrategia institucional para el grupo EEMPA, deviene en voluntarismo y esfuerzos individuales.

### 3.6 Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales

Finalmente llegamos al último déficit de la capacidad estatal. De acuerdo con Oszlak y Orellana (2000), el presente déficit se visualiza en la presencia de casos de competencias y recursos superpuestos interinstitucionalmente. Así, el Estado no actúa como un conjunto de agencias, organizaciones o actores mancomunados con el fin de ejecutar un mismo proyecto.

En el campo de las políticas públicas, el concepto de intersectorialidad ha reconfigurado la manera de pensar, diseñar y ejecutar las mismas. Para el abordaje de un problema multicausal, deviene necesario apelar a intersectorialidad de políticas estatales que intervengan de manera sinérgica. Ahora bien, la intersectorialidad no es sinónimo del actuar conjunto, en red, o transversalmente, ya que implica un grado de intensidad más alto de relación entre sectores que la coordinación.

La autora Cunill-Grau (2014) ha estudiado en profundidad el tema y explica:

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes.

Y agrega,

...la noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores, principalmente -aunque no sólo- gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad. Implica, además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales.

En el campo educativo Blejmar (2001) ha expresado:

La escuela tiene una función que cumplir. Para hacerlo necesita de otras organizaciones. Requiere de otros. La escuela y sus otros deberán operar en red estableciendo alianzas. Es la especificidad de cada una de estas organizaciones lo que manifestará en estas alianzas para aportar complementariamente en los proyectos<sup>96</sup>.

En su configuración, el Programa PIT postulaba como uno de sus desafíos “Establecer nexos e interrelaciones con instituciones de la sociedad civil y otras áreas del Estado que permitan dar soporte y tratamiento a las múltiples demandas del Programa que planteen estos estudiantes”<sup>97</sup>.

Asimismo, el Programa establecía una serie de recursos que sostendría los procesos de escolarización como la asistencia alimentaria, becas estudiantiles, materiales y salud escolar. Por ello, observamos que desde su creación existía una pretensión de que distintos sectores estatales acompañarán la política PIT, articulando sectores que iban desde la Secretaría General de la Gobernación de la provincia de Córdoba (encargado del programa alimentario), hasta el Ministerio de Desarrollo Social (útiles) y el de Salud. Sin embargo, más allá de su anhelo y la formulación de trabajar articuladamente como un desafío, la política no estableció ningún mecanismo para lograrlo.

Los casos que siguen, tanto en la articulación con políticas públicas a nivel nacional o provincial, demuestran que la Coordinación General del PIT ha intentado trabajar de manera articulada con otras instituciones o programas del Estado, pero su fracaso ha debilitado la potencialidad del Programa.

La excoordinadora resume esto con toda claridad:

“... hay cantidad de instituciones con los que no ha podido articular todavía. Son las menos con las que ha podido articular” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

---

96 Citado en Rosenfeld, M. (2013) “Embarazo y padres adolescentes en una escuela secundaria inclusiva”.

97 Documento base del PIT.

En el año 2014, la Coordinación General del PIT produce de manera colaborativa el documento denominado, “Políticas sociales, intersectorialidad y ampliación de derechos de las infancias urbanas”. En él, se advierte sobre los problemas y límites en la articulación entre las políticas educativas y sociales con el PIT.

Expresamente remarca:

Reconocemos además que estas experiencias no han logrado superar las simples acciones de articulación y que debemos fortalecer las estrategias y los consensos favorecedores de un mayor grado de efectividad de estos dispositivos aumentando el papel que juega la coordinación del programa PIT para producir políticas integrales e integradas.

Asimismo enuncia: “Se requiere una articulación más aceptada entre el programa PIT y los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Justicia, Agencia Córdoba Empleo, Transporte y PAICOR, persistiendo la escasa coordinación con ellos...”.

Veamos a continuación esto en mayor detalle.

### 3.6.1 Articulación del PIT con políticas de escala provincial

Como lo expresa el Documento Base del PIT, la articulación del Programa con otras políticas resulta de primordial importancia para lograr la consecución de los objetivos propuestos y llevar adelante la política. Así, el PIT ha pretendido la articulación y el trabajo conjunto con las siguientes políticas:

#### 1) SENAF

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Córdoba tiene a su cargo el deber de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y familias en el marco de la Ley Nacional 26.061 y la Ley Provincial 9.944. Para ello dispone de distintas políticas públicas, entre las cuales se destacan el Complejo Esperanza que es una unidad para jóvenes en conflicto con la

ley penal y la asistencia de jóvenes sin cuidados parentales o en riesgo. La excoordinadora nos contaba que:

“Al PIT comenzó a llegar una chica del Complejo Esperanza cuya tarea era ubicar a los chicos que salían del Complejo en el PIT. Le buscaba las escuelas, y las escuelas tenían gran resistencia a ubicar a estos chicos (...) En determinado momento pensamos, hay que hacer algo más. La cuestión es que vino el secretario, el licenciado Reinaldi<sup>98</sup> (...) Y el planteó esto, la posibilidad de abrir un PIT en el Complejo Esperanza y de trabajar en conjunto (...) Entonces le dijimos que lo íbamos a plantear al Ministerio, son dos personas que se llevan muy bien R. y G. (...) Entonces durante un año nos juntamos una vez por mes a analizar cada caso, ellos tenían datos de los chicos que nosotros no teníamos. Y veíamos que podían hacer ellos, y que podíamos hacer nosotros por esos chicos” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Aquí podemos observar nuevamente el déficit en la planificación de la política, que se manifiesta en no disponer el Documento Base de creación del PIT, la manera en que se articularan las políticas. Así, los actores han improvisado mediante el establecimiento de vínculos personales y no sobre un protocolo de trabajo.

## 2) PIT para niñas Madres - Córdoba con Ellas

El Programa “Córdoba Con Ellas”, dependiente de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, es un programa que busca alentar el desarrollo integral de las mujeres mediante distintos programas. Uno de ellos, corresponde al apoyo en la finalización de la escolaridad de adolescentes embarazadas y/o madres con hijos a cargo en articulación con el PIT mediante la creación y administración conjunta de sedes que cuentan con guarderías.

Según la entrevistada:

---

98 Alberto Reinaldi, Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba desde el año 2011.

“...con el “Córdoba con Ellas” (...) el Ministro nos convocó a ambas partes y abrimos (la sede PIT) el que está en el Cecilia Grierson, que está a la vuelta del Lelikelen, para niñas madres, y desde ahí seguimos trabajando y tuvimos fracasos también” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Esos fracasos se refieren a que solo han podido articular la creación de dicha sede, siendo una solución parcial para la vulneración de los derechos educativos del grupo EEMPA.

“...hubiéramos tenido que articular con guarderías cercanas. Las guarderías están cerradas de noche” “Pero el Estado está tan desarticulado que a veces ni los horarios están articulados, ya no digamos el trabajo” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Aquí se evidencia con claridad la desarticulación de los programas estatales, y las dificultades de la Coordinación General de sortear los escollos para lograr cumplir el objetivo trabajar mancomunadamente con otras políticas.

### 3) Confiamos en Vos

Según el documento base el PIT debía contar con un sistema de becas. Así se estableció la articulación con el programa provincial Confiamos en Vos, el cual incentivaba la formación laboral y la terminalidad educativa de jóvenes entre 14 y 24 años mediante un estipendio.

“Nosotros siempre consideramos que la articulación debía ser así, bueno vamos a trabajar en conjunto, pero nuestro equipo va a ir una vez por semana, les pedimos una oficina, y va a trabajar en terreno lo que haya que articular. Siempre pensamos que debía hacerse así con esa presencia territorial” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

En el año 2016 el programa sería intempestivamente eliminado por la provincia de Córdoba, dejando sin posibilidad de continuar los estudios a sus beneficiarios.

Al respecto, el Coordinador del PIT F recordaba:

“Hubo un año en el cual se perdió mucha matrícula, habría que estudiarlo eso, y fue el año que los PIT perdimos el “Confiamos en Vos”. ¿Te acordás vos? Los chicos cobraban una beca. Cuando eso se terminó, muchos dejaron”.

#### 4) Programa Primer Paso (PPP)

El PIT también innova al involucrar la formación laboral como una materia obligatoria. La formación puede ser en distintos oficios, los cuales van desde electricidad hasta cocina. La formación laboral es tan importante para los autores intelectuales del programa que lo denominaron “Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación secundaria para jóvenes de 14 a 17 años y formación laboral”, sin embargo, pocas veces se utiliza dicha denominación.

Los Coordinadores entrevistados destacan a la Formación Laboral como uno de los aspectos más interesantes y positivos del PIT. Así:

“Yo creo que la formación laboral está muy buena, y abre un montón de puertas. La política educativa está avanzando un montón, este año acá en el cole tuvimos los cursos de oficio, entonces sumados al PIT era una oferta educativa grande para los chicos (...) Formación Laboral, porque me parece una herramienta muy buena, para ellos y más que nada porque por lo general los PITs están inmersos en barrios que los chicos ya están trabajando o que trabajan y vienen al PIT, entonces les da herramientas para hacer algo”  
(Coordinadora del PIT D).

Sin embargo, luego de haber remarcado las grandes ventajas de introducir la Formación Laboral al Programa, debemos advertir que la misma no está articulada con planes provinciales de empleo para jóvenes, especialmente con el llamado PPP, por lo cual la innovación en el formato no expresa toda su potencialidad.

El siguiente relato muestra las dificultades que ha atravesado un Coordinador Pedagógico para hacer frente a la falta de articulación de las políticas PIT y los programas de empleo provinciales.

“..... lo convence para que se presente en el Primer Paso. Pero qué tiene que hacer, tiene que ir a los lugares alrededor del PIT a buscar quien le llene, con el alumno, quien le llene la planilla a ese estudiante. Bueno, se lo llena una parrilla. El Coordinador se tiene que comprometer de que él responde, porque no hay otra persona que vaya a responder, no tiene ese capital social, que a lo mejor no es la persona que va a responder...el empleador cuando ve el *curriculum* ve ah bueno estudió en tal escuela, es la sociedad la que está respondiendo, son instituciones, ah vive en tal barrio. Este no, vive en la villa, no puede ni poner eso.

Bueno, el chico le dice no lo voy a lograr, porque en la parrilla tenía que empezar un día sábado, y él nunca había trabajado los sábados, tampoco hay una historia personal de vínculo con el trabajo, de hábitos que lo puedan respaldar. Por supuesto que vos ya habrás visto a algunos Coordinadores, y sabes que algunos machacan que sí que vas a poder, acóstate temprano, salí después. Bueno, a la mañana siguiente, lo llama el chico al Coordinador, y le dice, me pude despertar.

... Bueno, el chico fue, consiguió el trabajo, prosperó en el trabajo, lo mantuvo, le dieron horas extras, bueno...

Otro chico, en el mismo grupo el Coordinador hizo lo mismo que por el otro chico, pero tenía un capital social un poquito más alto, pero bueno, ya había estado institucionalizado, ya había pasado por esas situaciones, logra entrar en una concesionaria de autos muy importante, progresó, se mantuvo, estaba feliz. Es un aliento para los otros, pero qué te quiero decir, el Primer Paso no funciona sin esos Coordinadores que hagan eso (...)" (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Más allá de la encomiable tarea del Coordinador que ha dispuesto hacer tareas hercúleas para sortear los escollos de las políticas, debemos llamar la atención sobre la actitud de la Coordinación General de romantizar estas acciones, ya que las mismas desvirtúan el rol de la institución escolar. El relato demuestra más bien la

gravedad de falta de articulación entre dos políticas provinciales que, para ser salvadas, los Coordinadores deben disponer de su tiempo personal y su buena voluntad.

Estos 4 casos dejan una serie de conclusiones parciales. En primer lugar, la articulación en red de la política se da primordialmente en los casos que hay un vínculo a nivel personal entre los ejecutores de las políticas. En segundo lugar, cuando no hay una integración real entre los distintos sectores estatales, por lo tanto, no se trabaja intersectorialmente, los fracasos devienen ineludibles. En tercer lugar, frente a dichos fracasos, los actores realizan estrategias individuales que caen en el voluntarismo.

### 3.6.2 Articulación del PIT con políticas de escala nacional

Como se ha expresado con anterioridad, el PIT es una política pública provincial que se ejecuta con partidas presupuestarias provinciales. Sin perjuicio de ello, también convive con distintas políticas de alcance nacional, como son “Asignación Universal por Hijo”, “Conectar Igualdad” (hasta su desmantelamiento durante el gobierno de la alianza cambiamos), etc.

Al ser preguntada sobre cómo había sido articular políticas públicas de distinto nivel, la entrevistada recordaba:

“Algo se logró articular con algunas becas, el sistema de becas, y con las netbooks (...) Solamente en un caso fue un escollo los distintos niveles de gobierno, que fue el caso de las netbooks para las escuelas de gestión privada. Nunca lo logramos superar. Nunca logramos que llegaran al PIT, por eso no se siguieron abriendo (...) Pero luego al ver que los chicos de las escuelas de gestión privada miraban como los otros tenían la netbook y no lo logramos y lo intentamos y lo intentamos, hicimos entrevistas y no lo logramos, entonces bueno lo que hicimos fue a medida que pasó el tiempo no se abrió más, esas 7 quedaron y se redujeron” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

En verdad, la articulación entre políticas públicas de distinto nivel de gobierno representa un desafío adicional, y no es algo sencillo dada la especial configuración de la estructura de política educativa argentina.

El testimonio de la excoordinadora General muestra que la política PIT no logró articularse con el Programa Conectar Igualdad (Decreto N° 459/10), y las consecuencias de dicha desarticulación pueden evidenciarse en el último pasaje. Allí, no solo manifiesta a esto como la causa del cierre de varios PITs de gestión privada, sino que la desarticulación produjo la anulación de uno de los puntos distintivos de la política PIT, que era el trabajo conjunto entre distintos niveles educativos.

### 3.6.3 Supresión y recortes de las políticas sociales provinciales

Frente a la compleja situación económica y social acaecida en los últimos años, la provincia de Córdoba ha ido tomando la decisión de recortar intervenciones en el campo de las políticas sociales.

Es evidente que estas actúan como malla de contención frente a las crisis económicas y su recorte repercute especialmente sobre la población de los primeros quintiles.

En el caso del PIT, dichas decisiones han impactado sobre recursos que permiten sostener los procesos de escolarización como son, la asistencia alimentaria, las becas estudiantiles, entre otros.

Observemos qué sucede en la práctica con cada uno de ellos.

#### 1. Boleto Educativo Gratuito

El boleto educativo gratuito (BEG) es una política de la provincia de Córdoba que se ha sostenido desde el año 2012. La misma beneficia a estudiantes primarios, secundarios, universitarios, Docentes y personal auxiliar garantizando el transporte gratuito para asistir a las aulas. Hasta el año 2018 el beneficio podía tramitarse a lo largo del año.

Sin embargo, en dicho año la provincia decidió limitar su tramitación hasta el mes de mayo, lo cual ha traído grandes inconvenientes para Docentes y alumnos<sup>99</sup>. Máxime si se tiene en cuenta que el PIT cuenta con la posibilidad de ingresar en el segundo semestre. Además, en los casos de estudiantes que le han otorgado el pase a otra sede por problemas de conducta o para los estudiantes judicializados, el ingreso a una sede se puede producir en cualquier época del año.

Por su parte, también repercute en los Docentes que pueden obtener un nuevo cargo o suplencia en algún punto del calendario escolar<sup>100</sup>.

Los Coordinadores han marcado a esta nueva limitante como una dificultad para la permanencia de los estudiantes. Esto se demuestra en el siguiente intercambio con el Coordinador del PIT F:

*“Entrevistador: Siendo el BEG un beneficio que su inscripción es hasta mayo, ¿ha impactado esta situación en la asistencia de los estudiantes?”*

C: Y, nos cortó las piernas. Totalmente. La SENAF ha conseguido algunos chicos por vía de excepción. Pero los chicos que vinieron de Coordinación<sup>101</sup> vinieron sin boleto educativo, así que con los profes hemos acordado que por esta etapa ser un poco más flexibles con el tema de la asistencia porque son 75/80 pesos por día, y es un montón de plata para los chicos. En ese caso me parece que ojalá el BEG revea eso porque es muy difícil sostener eso”.

Entonces, no solo ha impactado en la asistencia de los estudiantes, como dice el Coordinador, sino que además ha puesto de manifiesto un inconveniente adicional de la nueva política de ingreso de la Coordinación General. Al respecto una Coordinadora relataba:

---

99 Al respecto se recomienda la lectura de la siguiente nota periodística <https://latinta.com.ar/2018/05/estudiantes-cordoba-boleto-educativo-gratuito/>

100 Piénsese que, sin el beneficio de la gratuidad del boleto, los docentes que enseñan en las ciudades satélites de Córdoba y residen en la ciudad, o su caso contrario, se ven impedidos de tomar nuevas horas por los costos del traslado.

101 Este testimonio también reconoce el ingreso de nuevos estudiantes a las sedes luego del mes de mayo.

“Yo por ahí cuando vienen a preguntar que se quieren inscribir al PIT, les pregunto si son de la zona. En el caso que me digan que no son de la zona, les digo que cuando vayas a Coordinación, deciles que te manden a un PIT que sea dentro de todo en tu zona” (Coordinadora del PIT D).

También relataba un caso donde se visibiliza los inconvenientes que han generado las nuevas restricciones del BEG.

“...tenía un alumno que vivía lejos, y se venía caminando. Se tomaba un solo colectivo, porque eso también, el ingresó tarde, ya el boleto educativo no lo podía hacer. Eso también creo que es un inconveniente a resolver. Porque como el PIT tiene 2 cohortes, el boleto educativo ya en abril no lo podés hacer. El ingresó en mayo” (Coordinadora del PIT D).

La Coordinadora del PIT B expone el caso de un estudiante que estuvo privado de su libertad y al querer retomar su escolaridad se encontró con que no podía acceder al beneficio y abandonó.

“Este año fue un gran problema el BEG, nosotros hemos tenido estudiantes del último trayecto que han tenido una situación puntual, una situación judicial, recuperaron su posibilidad de volver a la escuela y su libertad, y ya estaba vencido el plazo del BEG”.

Finalmente, dicha Coordinadora expone que por no poder acceder al BEG 6 o 7 estudiantes más han tenido que abandonar<sup>102</sup>.

En conclusión, el recorte del BEG expone la ausencia de integralidad en las políticas y un criterio economicista en las decisiones de política pública provinciales que no tienen en cuenta los derechos educativos y laborales de los ciudadanos. Así, observamos políticas que se desconocen, que no se potencian y en su camino cercenan derechos.

---

102 Entrevista con la Coordinadora del PIT H, jueves 28 de noviembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.2.8.

## 2. Programa alimentario PAICOR

Es indudable que el Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICOR) se ha transformado en una de las principales políticas de estado de Córdoba. Este, sostiene la trayectoria educativa de miles de estudiantes. En relación al Programa PIT, se ha comprometido a que las sedes reciban un desayuno o merienda según su horario de funcionamiento.

Su importancia era indicada por un Coordinador que expresaba

“...Porque es un estímulo el haber tomado juguito, el haber comido tutuca para seguir estando acá. PAICOR es una de las mejores cosas que tiene el PIT. Es una merienda, recortada lo que sea, pero es una de las cosas...”  
(Coordinador del PIT G).

De igual forma que con el BEG, el PAICOR ha visto reducido no solo sus raciones, sino también el contenido de las mismas. Al mismo tiempo, se han extremado los requisitos para su ingreso. Es imperioso remarcar que en muchos casos el PAICOR es la primera y a veces, la única comida que reciben los estudiantes. Por ello, es inquietante que su descripción sea “una merienda recortada”. Lo que es peor, a diferencia del sistema educativo común, la mayoría de los PITs al no funcionar en turnos vespertinos, el PAICOR no constituye un almuerzo, sino una merienda.

Esta situación de recortes es expuesta de manera elocuente:

“También se redujo el PAICOR porque teníamos sandwichitos (*sic*) que ahora no tenemos más, entonces un plato caliente hubiera sido interesante en los PIT donde tenemos el horario hasta las 21:30”.

## 3. Eliminación del Programa “Confiamos en Vos”

Ya advertimos anteriormente que en el año 2016 el programa fue eliminado, produciendo un cimbronazo en varios estudiantes que dependían de dicho estímulo económico.

En conclusión, el recorte de las políticas sociales que sostenían la escolaridad ha sido determinado respondiendo a un criterio economicista, eliminando la integralidad de las políticas públicas en detrimento de los derechos estudiantiles y, sobre todo, sin observar las consecuencias en las trayectorias educativas de ellos. Debemos entonces recordar las palabras de Tenti Fanfani (2011) cuando sostiene:

Si se quiere construir una sociedad más igualitaria y más justa, no basta con contar con una política educativa más igualitaria y más justa, no basta con contar con una política educativa adecuada, sino que es preciso articular políticas económicas y sociales...

El actual camino de la política pública provincial no contribuye a una sociedad más igualitaria y justa.

#### 3.6.4. Manifestación del Déficit de la capacidad estatal en el caso EEMPA

3.6.4.1 La ausencia de una política integral que cuide las trayectorias educativas del grupo EEMPA.

La provincia de Córdoba cuenta en su abanico de políticas públicas, distintas medidas que potencialmente podrían beneficiar a la población EEMPA<sup>103</sup>. Sin embargo, estas políticas no siempre son compatibles entre sí, y/o con el PIT, lo cual constituye un axioma de la falta de una política integral para el grupo EEMPA. Así, Sala Cuna o el Programa XMÍ son políticas compatibles con el PIT, y el caso de Aula Mamá es excluyente.

##### 3.6.4.1.1 Sala Cuna

La Red Provincial de Salas Cuna es un proyecto articulado con ONGs y municipios, que contempla espacios destinados al cuidado y la protección de niños y niñas de 45 días a 3 años de sectores vulnerables. Hasta la fecha existen 423 Salas Cuna que funcionan de manera gratuita en distintos espacios de la provincia. Encuentra

<sup>103</sup> Especialmente a las estudiantes embarazadas y madres. Solo el CENMA podría beneficiar a los padres en edad escolar.

su marco legal en la Ley 10.533 bajo la órbita de La Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo de la Provincia de Córdoba.

La política ha sido criticada arduamente debido a que no contempla en su reglamentación un proyecto pedagógico ni funciona en articulación con el Ministerio de Educación. A raíz de ello, no cuenta con personal capacitado para trabajar con los niños y niñas (Carranza y González, 2018).

La ex legisladora Laura Vilches (2018) expresó al respecto:

Se tiene que aumentar el presupuesto educativo y terminar con los subsidios a las instituciones educativas privadas y religiosas. Hay que garantizar el salario igual a la canasta básica familiar para cualquier trabajador, inclusive a las de las salas cuna, aunque no tengan título. Además, la educación en la primera infancia tiene que estar integrada al sistema educativo nacional que tiene que ser único. Tiene que haber una revisión del sistema educativo por parte de los propios actores que somos quienes sostenemos la educación pública, los estudiantes y las familias. Finalmente, el Estado tiene que garantizar los jardines maternos según las necesidades poblacionales de cada lugar, pero también en cada lugar de trabajo y de estudio, con personal idóneo<sup>104</sup>.

Algunos Coordinadores Pedagógicos están al tanto de la existencia de la sede Cecilia Grierson que contiene una Sala Cuna. En este sentido, la Coordinadora del PIT G resume el anhelo de tener una Sala Cuna<sup>105</sup>:

“...lo ideal sería tener, no sé, cada 3 PITs, un PIT exclusivamente dedicado a esta situación, por barrio, (...) pero creo que necesitamos más por zonas. Porque las chicas trabajan también”.

---

104 LalzquierdaDiario, “La legislatura de Córdoba aprobó la ley de Salas Cuna”, Miércoles 4 de abril de 2018.

105 Los Coordinadores E, y F se expresan en un sentido similar. Al respecto ver Anexo 2.2.

Asimismo 4 de las 10 Docentes expresa que desearía si pudiera implementar un cambio en la política educativa, que hubiera Salas Cuna en los PIT. Como expresa la Docente N4:

“Lo ideal, sería que cada PIT tuviera su espacio de confianza para niñas, un aula cuna, con una maestra y espacio adaptado para cuidar (o incluso enseñar) a las niñas mientras sus madres/padres están en clases”

Sin perjuicio de lo expuesto, debe atenderse a que investigaciones de Galíndez y Böhmer (2019) manifiestan al respecto:

Las nuevas Salas Cuna mayormente no se presentan como alternativa posible para las adolescentes que son madres porque los horarios no están coordinados con los de las escuelas, por distancias geográficas entre ambas y porque muchas veces no representan para las adolescentes lugares confiables. Sumado al imaginario social de que al dejarlo en este tipo de instituciones no le están brindando al niño o la niña un adecuado cuidado.

Esto se ve corroborado por el testimonio de dos estudiantes madres que no lograron terminar el PIT, “Ana” y “Sofía”, que al ser preguntadas si conocían las salas cuna decían:

“Si, pero no tengo confianza. Hasta que él no sepa hablar...y contarme las cosas yo no lo llevo. Tengo miedo, no sé qué les pueden llegar a hacer” (Graduada Mamá N1).

“En mi caso, una amiga de mi mama lo dejó por trabajar en la sala cuna y la violaron a Nedina, una maestra. No quería hacer pis ni nada” (Graduada Mamá N2).

Asimismo, se plantean dificultades adicionales para la creación de las Salas Cuna en las sedes PIT. Estas son señaladas por la excoordinadora general:

“Las escuelas empezaron a pedir, que hubiese un aula que funcionase como una sala cuna dentro de la propia escuela. De hecho, algunas escuelas lo

habían inventado para ubicar a los niños, para que durmieran un rato, otros estaban en el aula, y entonces confiamos en voz respondió afirmativamente pero después cuando las direcciones de arquitectura fueron a ver las condiciones, no aprobaron la creación de nada. Porque había que hacer baños especiales para los niñitos, o sea, legalmente no se podía aprobar nada” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

Esta dificultad de índole legal, y material en un punto, no puede por sí ser la razón de que las Salas Cuna no se sigan implementando en las escuelas. Debe trabajarse en conjunto con el Ministerio de Educación y las direcciones de arquitectura para encontrar una solución que respete el derecho de los estudiantes.

#### 3.6.4.1.2 Programa XMÍ

Este programa, exclusivamente de empleabilidad, busca que mujeres cordobesas desempleadas de 25 años cumplidos o más, o bien mujeres menores de 25 años con hijos, puedan acceder a prácticas laborales que les permitan capacitarse y lograr experiencia para enfrentar al mercado laboral formal en el futuro. La asignación es de \$5000 pesos mensuales, por 20 horas de práctica laboral semanales. Su cupo para la edición 2020 es de 13.000 beneficiadas, y encuentra su marco legal en la Resolución 127/19 bajo la órbita de La Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo de la Provincia de Córdoba.

En este caso, se trata de una política compatible con el PIT pero que al no existir una articulación entre ambas, depende del accionar y conocimiento de las potenciales beneficiarias para acceder a él.

#### 3.6.4.1.3 Aula Mama

Aula Mamá es una iniciativa, vigente desde el año 2017, que en un principio fue pensada como complementaria a la política de Salas Cuna. Es impulsada también por la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, en conjunto con el Ministerio de Educación, y en articulación con ONGs. El objetivo del programa Aula Mamá es que las madres adolescentes concluyan sus trayectos educativos, por ello, la

prioridad de inscripción es de las madres de las Salas Cuna. Sin embargo, esta iniciativa está abierta actualmente a mujeres de toda la comunidad.

El programa cuenta con un trayecto educativo de 18 meses desde la fecha de inscripción. Son 9 módulos, con diferentes materias que se van rindiendo a medida de las posibilidades de cada una. Por su parte, no hay una fecha determinada de examen y cada estudiante sigue su propio trayecto educativo. Cuentan con un tutor que las acompaña en su trayectoria, al igual que el acompañamiento de una “empresa madrina”, que brinda un aporte económico destinado a solventar los gastos de estudios.

Según cifras de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, el año 2018 participaron más de 600 alumnas en doce sedes de capacitación, y el programa ya cuenta con 86 egresadas.

Si bien es una política reciente y con una aplicación a baja escala, llama la atención la constitución de una política con idéntico objetivo al PIT y nos plantea los siguientes interrogantes. La constitución de un programa de terminalidad educativa exclusivamente para mujeres, ¿Favorece la inclusión o, en cambio al constituir circuitos escolares diferenciados alienta la exclusión?; ¿Pueden abordarse los núcleos de aprendizaje prioritarios del nivel medio en 18 meses?; El vínculo con la “empresa madrina”, ¿constituye un corrimiento de las funciones básicas del Estado? Finalmente, observamos lo anterior como una consecuencia más de la falta de análisis y seguimiento de las políticas públicas estatales. Así, en lugar de fortalecer las mismas, se constata la repetición y superposición de acciones contradictorias entre sí.

En el presente apartado, y en base a la teoría de Oszlak y Orellana (2000) hemos ahondado sobre los déficits de la capacidad estatal que responden a la articulación y las relaciones de la política PIT con otras instituciones del Estado. Podemos sintetizar los mismos en:

- a. Inadecuada articulación del Programa a nivel intergubernamental, intersectorial y dentro del propio gobierno provincial.

- b. Inexistencia de incentivos para el actuar coordinado entre políticas y áreas intragubernamentales.
- c. Resistencias de sectores y actores estatales hacia el Programa.
- d. Sectorialismo y criterio economicista en la toma de decisiones a nivel provincial produce un serio perjuicio a las políticas sociales, expresado en el recorte del BEG, PAICOR, Salas Cunas y la eliminación del Programa Confiamos en Vos.
- e. Poca o nula coordinación y articulación con políticas lindantes como programas de empleo joven.
- f. La ausencia de una política integral para el grupo EEMPA.
- g. Superposición de políticas destinadas a la misma población, las cuales en ocasiones entran en contradicción, por ejemplo PIT y Aula Mamá.
- h. Nula articulación entre Salas Cuna que funcionan en horarios diurnos y el Programa que en su mayoría de sedes funciona en horario nocturno.

Recapitulando, en el presente capítulo hemos examinado mediante la metodología “SADCI” (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), los diferentes déficits de las capacidades estatales que atañen a la política estudiada y cómo los mismos impactan sobre la población EEMPA.

Coincidimos con Gutierrez y Danieli (2012) cuando señalan

La enunciación de políticas de inclusión sin la previsión y construcción de dispositivos que posibiliten su tramitación en las instituciones escolares, genera una situación paradójica: aquellos a quienes se dirigen los discursos y políticas de inclusión, deben enfrentar los mecanismos de exclusión que la escuela secundaria aún conserva como parte de su matriz selectiva.

Estos mecanismos de exclusión, los cuales evidenciamos y particularizamos, impactan de lleno en las trayectorias escolar de los estudiantes del PIT, incumpliendo los objetivos de la política. Por ello, para los ejecutores de la política resulta un desafío revisar sus logros, tensiones y limitaciones, para consolidar prácticas de inclusión educativa que garanticen efectivamente el derecho a acceder, permanecer, progresar y egresar de la escuela secundaria.

## CAPÍTULO 4:

### Tensiones y desafíos en los objetivos de la política PIT

Luego de haber realizado una extensa radiografía de la Política PIT mediante el análisis de las capacidades estatales, aboquémonos a ponderar finalmente sus objetivos. Antes de ello, debemos destacar que los déficits señalados determinan las condiciones de posibilidad de los fines de la política estudiada, por lo cual ambas miradas se complementan mutuamente.

De acuerdo con el Documento Base, el objetivo del PIT es: “ofrecer una trayectoria formativa de calidad para la culminación de la educación obligatoria a sujetos que, por distintas circunstancias de la vida y/o por dificultades en la escolarización común, hoy se encuentran fuera del sistema escolar”.

La Coordinadora General traduce dicho objetivo formulando:

“el ingreso, la permanencia, situación de aprendizaje y el egreso. Eso el ABC del PIT” (V. G.– Actual Coordinadora General).

En los siguientes apartados entonces abordaremos cada uno de ellos, observando como el Programa y sus ejecutores alientan o sojuzgan los mismos.

#### 4.1 Ingreso

El ingreso al Programa PIT presenta múltiples desafíos, el primero y principal es la capacidad física del Programa para atender a la población destinataria.

Como revela el siguiente intercambio con la Coordinación, la existencia efectiva de vacantes es una problemática seria.

*“Entrevistador: ¿Ustedes reciben más solicitudes que vacantes que tienen para dar?”*

CG: Si.

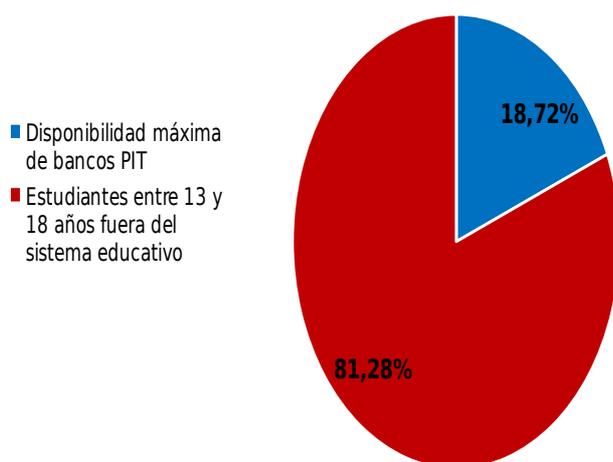
*Entrevistador: Entonces, ¿Hay un porcentaje de chicos que vienen a la entrevista y van a quedar afuera?”*

CG: Exacto. ...Hacemos todo el año entrevista, y a veces quedan en lista de espera<sup>106</sup>, para ingresar el próximo ciclo” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Entonces, si yuxtaponemos las estadísticas sobre el número total de estudiantes que asisten al Programa, y lo relevado por la Coordinación respecto de las vacantes y la lista de espera, tenemos elementos suficientes para conjeturar que se ha alcanzado la capacidad máxima el Programa, la cual está dada por la cantidad de bancos existentes. Analicemos entonces, con qué capacidad cuenta efectivamente el Programa para evaluar el cumplimiento del objetivo del ingreso.

La cantidad de bancos existentes del PIT, rondan en los 5000 aproximadamente. Esta capacidad se encuentra muy por debajo de la demanda existente. Ya que como expresamos anteriormente, se calcula que solo en el Gran Córdoba hay 26.000 jóvenes entre 13 y 18 años que se encuentran fuera del sistema educativo<sup>107</sup>. Entonces, como se observa en el gráfico, el Programa tiene la capacidad máxima de atender solo al 18,7% del total de la potencial demanda de la población destinataria para la que ha sido especialmente creado.

### Límite de estudiantes a los que puede atender el PIT



(Fuente: Elaboración propia)<sup>108</sup>

106 Una posterior investigación debería profundizar el análisis de qué porcentaje efectivamente de los que ingresan en lista de espera comienzan efectivamente el año siguiente.

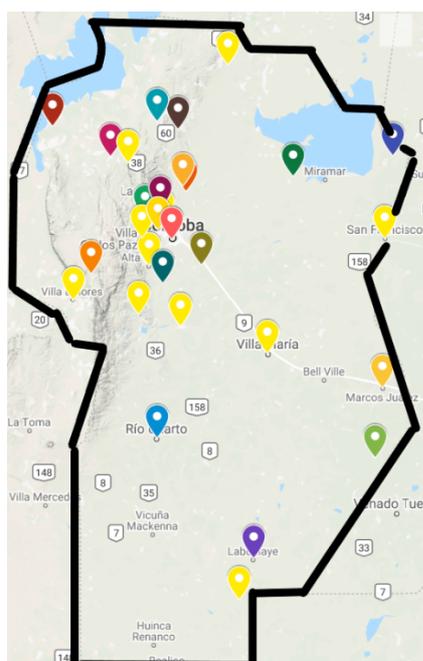
107 EPH-INDEC 2019 1 Trimestre.

108 Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

En conclusión, el objetivo del ingreso al PIT se encuentra realmente cercenado por su limitada capacidad. Esto limita su potencialidad para hacer efectivo el derecho a la educación de todos los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Ahora bien, no solo la capacidad de atender a la demanda de los jóvenes es limitada, sino que la investigación también dio como resultado la inexistencia de regulación y planificación sobre zonas y localidades prioritarias para la apertura de sedes. Ante la ausencia de un criterio o racionalidad, se han abierto sedes donde la demanda ya estaba cubierta, y al mismo tiempo, no se ha implementado en las zonas más relegadas de la provincia.

El Programa comenzó con 29 sedes iniciales en el año 2010, las cuales estaban concentradas en Córdoba Capital. Al año 2020, las sedes suman 80 y se hallan dispersas inequitativamente en el territorio provincial, encontrándose 45 de ellas en la ciudad de Córdoba Capital y 35 en el interior. Concentrándonos en el interior provincial, se encuentran sedes PIT en 17 de los 25 departamentos. No se registran sedes en los departamentos General Roca, Juárez Celman, Minas, Pocho, Sobremonte, Totoral, Tulumba y Unión.



(Distribución de las sedes PIT.

Fuente: Elaboración propia)

Como se observa en el mapa, no se registran sedes en los departamentos que se encuentran más al Norte y Sur provincial<sup>109</sup>, constituyéndose en una gran deuda pendiente, sobre todo teniendo en cuenta que la región Norte es una de las más postergadas y relegadas tanto económica, como socialmente.

En consecuencia, el Programa ante la ausencia de un criterio que regule la apertura de nuevas sedes, ha discriminado las zonas de mayor vulnerabilidad provincial, en detrimento de localidades que ya cuentan con ofertas alternativas para los estudiantes. Esto, constituye un fuerte límite a las posibilidades de la política de llevar adelante sus objetivos de modificar el patrón de exclusión educativa de los jóvenes de la provincia.

Es más, la política evidencia actualmente un coto a su despliegue, ya que luego de abrir 70 sedes en 7 años, la actual Coordinación General del PIT tras 3 años de gestión solo ha podido implementar el programa en 10 sedes adicionales.

También hemos podido relevar condicionamientos adicionales al objetivo de acceso dados por los requisitos formales e informales que el Programa establecen.

#### 4.1.1 Los requisitos formales

El Programa establece ciertos requisitos formales para su ingreso:

- 1) Edad mínima de 14 años, y edad máxima de 17 años;
- 2) Acreditar el nivel de Educación Primaria completo;
- 3) No haber estado matriculado durante el año inmediato anterior a la aplicación del Programa, en ningún curso del nivel de educación secundaria.

La normativa de creación del PIT no contempla una justificación de dichos requisitos. Sin perjuicio de ello, profundizaremos su análisis, para sopesar su razonabilidad o arbitrariedad.

---

109 Elaborado en base al documento "Sedes PIT". 2018.

De acuerdo con el primer requisito, en el caso de un alumno que haya acreditado el nivel primario y luego desee inmediatamente ingresar al Programa no podrá hacerlo ya que no cuenta con la edad mínima<sup>110</sup>. Tampoco podría hacerlo en el caso de que ese alumno a los 11 años ingrese al sistema secundario, realice un año y luego abandone por otro. En ese caso debería esperar entre 6 meses y 1 año para ingresar.

Podríamos preguntarnos si lo anterior funciona como un incentivo desde la normativa para que los estudiantes transiten obligatoriamente el sistema secundario “tradicional” como experiencia previa al Programa. Otra posible explicación podría encontrarse en el deseo de desalentar el ingreso masivo al Programa.

Investigaciones previas han señalado que el requisito de la edad de ingreso podría responder a un análisis estadístico y de maximización de recursos<sup>111</sup>.

Por su parte, el requisito de la edad máxima de 17 años responde a que se trata de un programa destinado exclusivamente a jóvenes, ya que la provincia cuenta con ofertas destinadas a los jóvenes adultos (mayores de 18 años) y adultos, como son el CENMA y el CEMPA.

En otro orden de ideas, la acreditación del nivel de Educación Primaria completo es lógica en cuanto nos encontramos con un formato destinado a la concreción de los estudios secundarios, que en su formato tradicional es graduado.

Respecto del tercer requisito formal para el ingreso, este constituye un punto interesante. ¿Qué justifica requerir que el estudiante no haya estado matriculado en ningún curso del nivel de educación secundaria durante el año?

Este requisito *a priori* atenta contra el derecho a la educación, y va en contra de los objetivos y fundamentaciones del programa. En la resolución se ha afirmado que uno de los objetivos primordiales del Programa es “Acompañar y asistir los procesos

---

110 Debemos tener en cuenta que la provincia de Córdoba posee una matriz educativa repartida en 6 años de educación primaria y 6 años de educación secundaria. La edad mínima, entonces, para el ingreso a la secundaria es entre los 11 y los 12 años.

111 Estos datos son avalados por Vanella y Maldonado que concluían que a nivel provincial hay 32.316 jóvenes entre los 14 y 17 años que han abandonado por más de un año consecutivo la escolaridad obligatoria (Vanella y Maldonado, 2013).

de inclusión escolar de aquellos jóvenes que abandonaron o que no iniciaron la Educación Secundaria y sostener sus trayectorias escolares...”<sup>112</sup>.

Qué sucedería, por poner un caso extremo, si un estudiante es matriculado y el primer día decide o las circunstancias lo llevan, abandonar sus estudios. Si atendemos a este requisito este alumno no podría ingresar al Programa hasta transcurridos dos años (el año que abandonó al primer día, y uno extra sin matricularse). Si el objetivo es la reinserción y la inclusión escolar, ¿Cómo se justifica esta limitante?

Una posible interpretación sería que este requisito encontraba su sentido cuando el Programa se pensaba que se extendería por un máximo de 2 cohortes, aunque transcurridos más de 10 años la condición persiste.

La investigación ha expuesto que se han realizado numerosas excepciones a estos requisitos formales. No solo surge en las entrevistas con los distintos actores escolares, sino de los propios documentos y estadísticas de la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y Calidad Educativa. Esto de por sí constituye un espacio más de arbitrariedad y discrecionalidad, ya que ofician de filtro a voluntad del decisor.

En las estadísticas de los años 2016, 2017 y 2018 se encuentran que existe una población menor de 14 años que en su mínimo ha sido del 0,3% y en su máximo del 1%. Lo que representarían entre 15 y 45 casos de alumnos de 13 años que se encuentran inscriptos en el Programa.

Diversos actores escolares han manifestado en múltiples oportunidades cómo han sorteado los requisitos de ingreso, constituyendo casos interesantes donde la burocracia escolar se revela contra una normativa que no tiene sustento jurídico, y su aplicación en sentido estricto, hubiera llevado a situaciones injustas.

Incluso, la propia Coordinación ha acuñado un término específico para esto y se denomina “vías de excepción”:

---

<sup>112</sup> Art. 2, Objetivos del Programa, Resolución 497/10. Al respecto ver Anexo 5.1.

“Decimos vías de excepción cuando un joven no cumple con los requisitos básicos. El requisito de 14 a 17 siempre tiene que cumplirlo, pero haber estado 1 año fuera del sistema educativo...Puede ser múltiples repitencias, un tratamiento, haber sido madre, algún caso especial, un chico judicializado<sup>113</sup> (...) Bueno, como te decíamos al principio de 14 a 17 años y que hayan estado un año fuera del sistema educativo. Ese es el principal requisito. Después hay vías de excepción, hay jóvenes que están judiciales, que por un tiempo determinado no asistieron a la escuela y el juez pide” (V. G.– Actual Coordinadora General).

En otros casos, las excepciones a los requisitos de ingreso no han sido utilizadas para garantizar los derechos educativos de los estudiantes, sino justamente en su detrimento. Así lo manifestaba una Coordinadora:

“Lo que me contaba la Coordinadora anterior era que también pasaba mucho, los directivos mandaban chicos que les iba mal en la escuela común, los mandaban al PIT. Eso también me hace un poco de ruido porque también mandaban al que echaba moco, al que no hacía nada en clase. Era como que lo tomaban al PIT como van todos los que se portan mal, los que no hacen nada en clase, los que se llevan todas las materias, entonces eso me hizo un poco de ruido” (Coordinadora del PIT D).

Esto es corroborado por una Docente que marcaba:

“...los Directores que los mandan a PIT para disminuir el número de alumnos "problema" en IPEM” (Docente del PIT N4).

Subrayemos este punto, las fuentes señalan la existencia de un sistema que se quita los problemas para depositarlo en otro, replicando así las condiciones del problema sin solucionarlo.

---

113 Es importante marcar que no todos los estudiantes judicializados han estado presos o en situaciones antijurídicas. La provincia engloba en esta categoría también a personas que están bajo la tutela de SENAF. Lo cual sería, por ejemplo, un adolescente que fue separado de su hogar por haber tenido situaciones problemáticas o de abuso.

La propia Coordinación reconoce estas situaciones:

“Había algunas particularidades que pasaban en las escuelas, por ejemplo, en muchas escuelas tomaban al programa PIT para poner a los estudiantes más problemáticos. Entonces sacaban de la escuela común y los llevaban al PIT dentro de la misma escuela. Esto se cambia a través de estudiar bien las vías de excepción en la Coordinación General y ahora se está trabajando en que los inspectores soliciten ellos ante C.G, esa vía de excepción después de que ellos también agotaran las instancias que también tienen en su mando, otro formato” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Finalmente, se advierte que se han creado 2 establecimientos PIT donde no se observan alguno de los requisitos de ingreso. El primer caso es el “Complejo Esperanza”, donde el requisito de haber estado matriculado en un IPEM durante ese año no es impedimento para que inicien el PIT. Esta excepción deviene en razonable atendiendo los derechos educativos de una población en extrema vulnerabilidad.

Diferente es el segundo caso, el PIT “Kempes”. Aquí tampoco es indispensable el no haber estado matriculado durante 1 año. Así lo expresaba la Coordinación General:

“Es el único PIT que tiene requisitos diferenciados. (...) Lo que tiene el Kempes es que es para jóvenes deportista de nivel, de alto y mediano rendimiento. Esos estudiantes no hacen falta que hayan abandonado el año” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Ahora bien, ¿Cuál es la razonabilidad del Programa para determinar que los deportistas de alto nivel pueden gozar del beneficio de asistir al Programa, incumpliendo sus requisitos de ingreso, y un estudiante que desea ingresar al PIT para retomar sus estudios pero que ese año ya estaba matriculado no lo puede hacer? Es ostensible que no se encuentra justificativo o razonabilidad legal alguna para constituir esta diferenciación y, por tanto, debería revisarse la existencia del requisito de matriculación para no seguir perpetuando situaciones discriminatorias.

En este apartado, nuevamente se demuestra el manejo arbitrario y anómico del Programa. Asistimos a la utilización de la excepción como una fundamentación de

situaciones arbitrarias que no se sustentan en los objetivos del Programa y están directamente en contradicción de la Ley Nacional de Educación.

#### 4.1.2 Los requisitos informales

La pesquisa realizada reveló que existen otros requisitos, llamémoslos por contraposición informales, que establecen barreras adicionales al ingreso. Estos requisitos no se encuentran normados, pero en ocasiones pueden llegar a constituir verdaderos desafíos que atentan contra el derecho a la educación de los estudiantes.

##### a) Las entrevistas de ingreso

Anteriormente, los estudiantes para inscribirse en un PIT solo se acercaban a las sedes, donde se les tomaban los datos y solicitaba la documentación pertinente. La nueva gestión de la Coordinación ha decidido centralizar las entrevistas de ingreso al PIT, para la totalidad de sedes de la Capital, tomándolas ella misma en su dependencia.

“Se les hace una entrevista, siempre la entrevista se la hace al joven, no puede dársele un banco vacante a nadie si no viene el joven que es el interesado en continuar sus estudios. Y con un adulto responsable. Son individuales las entrevistas, en las cual se habla de la trayectoria escolar, por qué abandonó, por qué repitió tantas veces, qué pasó que nunca empezó sus estudios secundarios, el contexto donde vive, desde el barrio, sus intereses y que le gusta hacer. Porque siempre decimos que no todas las escuelas son para todos los chicos (...)

Entonces uno les pregunta qué te gusta hacer, o qué es lo que te gustaría hacer cuando te egreses. De acuerdo a los gustos o intereses pensamos si tenes esa Formación Laboral, porque a veces los enganchas desde la Formación Laboral.

Es una charla bastante de escucha, para saber cuál va a ser la escuela para que ese joven no vuelva a dejar” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Esto significa que, el fundamento según Coordinación General para este nuevo requisito ha sido aumentar la permanencia de los estudiantes al acercarlos a sedes PITs con improntas que puedan asistirlos mejor y sean afines a ellos. Ahora bien, este loable criterio tiene también muchas desventajas en la práctica.

En primer lugar, como hemos advertido en apartados anteriores, la Coordinación General tiene una escasez notable de recursos humanos, y difícilmente pueda permitirse destinar personas a tiempo completo a realizar entrevistas. Al ser preguntados si ellos hacían las entrevistas a cada chico, la presente Coordinadora respondió:

“De Capital. Tenemos 2 licenciadas: una trabajadora social y una psicóloga. Ellas se hacen cargo de hacer las entrevistas” (V. G.– Actual Coordinadora General).

En segundo lugar, y como es imaginable, se produce una demora en el ingreso de los estudiantes a las sedes.

“...yo creo que el centralizar la inscripción hizo que se demoraran mucho los procesos. A mí me siguieron ingresando chicos hasta mayo. Entonces, primero que es toda una revolución para los profes, que tienen que volver a rever contenidos que en mayo y en abril ya vieron, y también para el alumno que ingresa a un programa que hay veces que caen y no tienen ni idea que es el PIT. Me ha pasado que pasaron la entrevista, todo viene y llegan y no tienen ni idea como es, como se maneja, no saben que es pluricurso, no saben cómo es el sistema de equivalencias.

Por ahí no saben que, si no aprobaron lengua 1, no pueden hacer lengua 2 y tienen que recurrar la materia. Eso les complica un montón” (Coordinadora del PIT D).

En tercer lugar, la Coordinadora del PIT E también llama la atención sobre las particularidades que tiene solicitar que vayan los estudiantes a la oficina de la Coordinación General.

“Es un problema, porque es un problema económico. Y que los adultos, con los que tienen que ir, muchas veces trabajan y tienen que pedir permiso, y si tienen que volver 2 veces.... Y el boleto, porque tienen que ir el adulto y el estudiante. Es... complicado. Nosotros habíamos solicitado que se hiciera por medio de Inspección, como para no hacerlos ir a ellos. Pero hasta ahora sigue vigente estas disposiciones nuevas”.

Otro testimonio recoge estas dificultades:

“...sé que para algunos PIT que están incluso fuera del anillo de circunvalación, es medio complicado el tema de que los padres vayan” (Coordinador del PIT F).

En cuarto lugar, la Coordinadora E nos hace notar que la dificultad es aún mayor de lo imaginado ya que:

“...para el estudiante que les cuesta salir de estos lugares para ir a hacer un trámite y volver”.

Cuando la Coordinadora se refiere a estos lugares, es en referencia a barrios marginales. Para los habitantes de barrios urbano-marginales de Córdoba acceder al centro de la ciudad puede constituir un verdadero desafío y un riesgo a su integridad física y libertad individual<sup>114</sup>.

Esto mismo es lo que refiere el testimonio de la Coordinadora del PIT H.

“Probablemente también sea una dificultad que esté centralizado en la coordinación todas las inscripciones, en el tema del traslado, en lo económico, en el acceso a una zona que por ahí es cotidiana a nosotros, pero no para las familias de los barrios, que tengan que ir en varias oportunidades” (Coordinadora del PIT H).

En quinto lugar, la Coordinadora citada también remarca una dificultad adicional:

---

114 Para un análisis integral, véase las investigaciones de Bologna et al. (2017) y Lerchundi (2018), ambos miembros del CONICET.

“A veces en la solicitud de documentación, uno da por hecho algunos accesos culturales, no estoy subestimando a las familias, pero hay veces que prever lo que pedimos, que explicación tiene que tener para que las familias puedan ir a pedirlo a las escuelas y a veces cuando lo piden en las escuelas hay otros impedimentos que también cada una de esas cosas que pedimos se cobra, y hay que poder explicar que la contribución es voluntaria, que no puede ser una exigencia, que no se puede dejar a fuera a alguien porque no tenga un pase... Digo, también esas cuestiones hay que considerarlas” (Coordinadora del PIT H).

En sexto lugar, debemos señalar que los Coordinadores Pedagógicos ya realizan una entrevista en sus sedes donde exploran las intenciones, deseos, fortalezas y aspectos a mejorar de los jóvenes, por lo que existe una superposición de funciones y un despilfarro de esfuerzos y recursos.

Finalmente, la Coordinación General no ha tomado en cuenta que, al destinar a los estudiantes a otros PITs que no son los de su barrio, los sacan de sus límites geográficos conocidos. Debido a esto, los alejan de su ámbito de sociabilización, perdiendo la pertinencia del barrio, y de sus allegados cercanos, amigos o referentes barriales que los apoyen a transitar el regreso a su educación.

Este cambio no cuenta con el aval de los Coordinadores, quienes ya han solicitado su modificación:

“Eso lo solicitamos en su momento, el año pasado o a principios de este, en una reunión de Coordinadores y Directivos que hubo, nosotros reclamamos eso. Pero bueno, las disposiciones son otras” (Coordinadora del PIT E).

Incluso el Coordinador del PIT G va más allá y expresa:

“Eso yo creo que es un error. El error es muy sencillo para que parezca un error, porque hay gente que no puede pagarse un transporte para el centro.

Nosotros lo vemos acá. Ya para empezar ahí. Si, se van se inscriben allá y nosotros hacemos la inscripción acá como si no hubieran pasado por la C.G”.

Las Preceptoras entrevistadas también señalan su rechazo a la medida. Así, 4 de las 7 Preceptoras<sup>115</sup> expresan como negativo el cambio en la forma de inscripción de los estudiantes. En sus palabras:

“Coordinación General quiere inscribir a los futuros alumnos, desconociendo zonas, comunidad, necesidades de las escuelas”<sup>116</sup> y “Favorecería que cada PIT entreviste sus alumnos para que el ingreso de los nuevos estudiantes sea más ágil. Que las entrevistas sean centralizadas en coordinación porque dificulta el ingreso de los alumnos”<sup>117</sup>

La evidencia que recogemos muestra claramente que, centralizar las entrevistas constituye una barrera al ingreso. Esta se torna muy alta debido al coste económico, los tiempos y la dificultad de requerir dos días libres a tutores y estudiantes que suelen tener trabajos informales. A esto hay que sumar los casos donde la policía no permite el ingreso al centro, y los casos donde los tutores deben pedir días libres adicionales para conseguir la documentación necesaria en las instituciones escolares para la entrevista.

Una posible explicación puede encontrarse en los siguientes testimonios:

“Nosotros veníamos bien con esto de que el estudiante llegaba a averiguar, nosotros nos fijábamos... Éramos honestos a la hora de tomar un estudiante, en ningún momento falseábamos nada. No sé si viene por ahí la disposición nueva, la verdad que no lo sé” (Coordinadora del PIT E).

“¿Qué es lo que tiene de positivo? Yo sé, me consta que hay escuelas que rechazan algunos chicos por portación de rostro. Pero bueno, si tienen ese problema con unas escuelas, bueno que resuelvan sobre esas escuelas. Nosotros acá nunca hemos puesto ningún reparo a los chicos que han venido, a todos los dejamos ingresar” (Coordinador del PIT G).

---

115 Preceptoras del PIT C2, D, H1 y H2. Al respecto ver Anexo 2.3.

116 Preceptora del PIT C2. Al respecto ver Anexo 2.3.

117 Preceptora del PIT D. Al respecto ver Anexo 2.3.

Entonces, según los Coordinadores Pedagógicos entrevistados, la Coordinación al encontrarse casos donde los PITs discriminaban por “portación de rostro” o los directivos junto con los Coordinadores evadían los requisitos de ingreso que impone el Programa, con el solo propósito de mejorar los “números” de las escuelas, eligió en vez de supervisar el correcto funcionar de los PITs, burocratizar los procesos y constituir un costoso sistema que impone una valla al ingreso de los nuevos estudiantes.

Prueba de ello es que para las sedes radicadas fuera de la Capital, continúa funcionando el sistema anterior donde las entrevistas las hace el coordinador. Estas situaciones vuelven a evidenciar la arbitrariedad y la desinstitucionalización en detrimento de la población al cual el Programa se dirige.

#### b) Matricula de ingreso

Debido al ajuste estructural en materia educativa y los recortes presupuestarios, propios de la lógica neoliberal, ha surgido como práctica corriente de los establecimientos escolares solicitar un aporte de matriculación destinado a la Cooperadora Escolar. Si bien esto es comprensible debido al estado de precariedad presupuestario de las instituciones, y debiera ser atendido a nivel ministerial, esta práctica cuando es obligatoria y por tanto, no voluntaria, se torna antijurídica y violatoria de la gratuidad de la enseñanza pública.

La extensión de esta práctica ha sido advertida por el periódico La Voz del Interior en sus notas: “Recuerdan que no es obligatorio pagar la cooperadora escolar” del jueves 12 de febrero de 2015 y ¿Es obligatoria pagar la Cooperadora Escolar? del viernes 23 de febrero de 2018. Desde el Ministerio de Educación han expresado: "El no pago de la matrícula por parte de las familias de los alumnos no es –ni puede ser– impedimento para que los niños y jóvenes sean inscriptos en las escuelas públicas de gestión estatal"<sup>118</sup>.

Sin embargo, como solución expresan:

---

118 La Voz del Interior en su nota ¿Es obligatoria pagar la Cooperadora Escolar? del viernes 23 de febrero de 2018.

En caso que en algún establecimiento público se niegue la inscripción por falta de apoyo económico a la cooperadora escolar, los responsables de los menores deberán dirigirse a Santa Rosa 751 (nivel inicial y primario) y Humberto Primo 467 (nivel secundario), en la ciudad de Córdoba<sup>119</sup>.

La solución a una práctica extendida y violatoria del derecho a la educación, que recordemos que en primer lugar debería ser obligación del Estado, no puede ser cargada en los usuarios de la política pública, o sea en los padres y madres que desde la visión estatal deberían conocer que la matrícula es voluntaria, sobreponerse a la autoridad escolar que les exige su pago, y finalmente realizar un reclamo en sede del Ministerio. En vez de esto, devendría deseable y necesario que se capacite a los agentes estatales para que eliminen esta práctica, obligando la expresa mención de “pago voluntario y a contribución” en el recibo.

Si no se termina esta práctica extendida y antijurídica del derecho a la gratuidad de la enseñanza secundaria<sup>120</sup>, lo más probable que suceda es que el estudiante al no poder afrontar el pago de la matrícula, se aleje de la institución. Debería pensarse también en el efecto contagio que produce esto, ya que, si un estudiante considera que una sede PIT requiere un costo de inscripción, lo más probable es que considere que en todas las otras sedes también así lo requieran.

Al ser preguntados en las diversas entrevistas la situación en las sedes PITs, en su mayoría ha reconocido expresamente el cobro de matrícula<sup>121</sup>, aunque solo el PIT H ha marcado que:

“Se informa que el que puede, puede colaborar con la cooperadora, pero no es condición para el ingreso” (Preceptora del PIT H).

El Coordinador del PIT C manifestaba:

“Hasta el año pasado nosotros los anotábamos acá. A partir de este año, el nuevo aspirante tiene que dirigirse a la Av. Colon 1533, le hacen la entrevista,

---

119 *Ídem*.

120 Arts. 4 y 11 de la LEN.

121 PITs A, B, C, D, y H.

los inscriben y nosotros acá les tenemos que cobrar la matriculación del colegio”.

Si bien no es un expreso reconocimiento de una práctica antijurídica, la mención del verbo “tener” es llamativa. La investigación también relevó el caso del PIT F, que al ser preguntado sobre este punto respondió:

“No existe cooperadora, los fondos son con el aporte del equipo técnico y docentes” (Preceptora del PIT F).

Nuevamente, insistimos en el carácter sistémico de una práctica que muestra una situación crítica del estado de las instituciones escolares que se ven compelidas a buscar fondos para paliar los ajustes presupuestarios del Estado. Esta situación no es más que la contracara visible de las implicancias del modelo neoliberal de achique y retraimiento del Estado que impacta de lleno sobre la sociedad, incluso de esta forma capilar.

Ahora bien, esta situación, cuando es obligatoria para los estudiantes, deviene en un requisito adicional para el ingreso de una población en extrema vulnerabilidad.

### c) Uniforme

Para los sectores sociales que pertenecen a los primeros quintiles, el costo del uniforme escolar puede ser un impedimento que limita el ingreso escolar. Si bien la mayoría de las instituciones analizadas no requieren el uso de uniforme, la investigación relevó que, en 3 de los 8 casos estudiados, constituye un requisito obligatorio. Incluso en un caso, este requisito limita el ingreso a su escolaridad. Como lo reconoce expresamente la Preceptora del PIT F:

“Si es parte de la papelería que se pide al matricularse. Si no lo trae, no puede comenzar su trayecto”.

En los dos casos restantes, existe la normativa, pero esta no es estrictamente aplicada. Además de constituir una barrera informal al ingreso, esta situación evidencia el peso de la gramática escolar a la cual el PIT pretende reemplazar.

Sintetizando, en el presente subapartado hemos demostrado que el objetivo del acceso que dispone la política PIT presenta serias dificultades para su cumplimiento, partiendo de la capacidad misma para atender a su demanda, además de las barreras que condicionan el ingreso de los estudiantes al Programa. Siguiendo la concepción del enfoque de derechos (Pautassi y Gamallo, 2012), es imperativo entonces reorientar la política, para eliminar estas arbitrariedades y garantizar efectivamente el cumplimiento del objetivo de “Acompañar y asistir los procesos de inclusión escolar de aquellos jóvenes que abandonaron o que no iniciaron la Educación Secundaria...” que establece la norma de creación del PIT.

## 4.2 Permanencia y terminalidad

El objetivo de la permanencia se vislumbra en el sostenimiento y finalización de las trayectorias escolares de los estudiantes que se ha determinado en 4 niveles o trayectos. Al finalizarlos, los estudiantes reciben el título de bachillerato en ciencias sociales.

### 4.2.1 La asistencia

Para ello, el Programa tiene un requisito de asistencia mínimo del 80% del total de horas por espacio curricular. Para jóvenes que han perdido su oficio de estudiantes y deben retomar la escolaridad, este es un requisito elevado y genera que haya un alto porcentaje de incumplimiento. El 70% de las docentes entrevistadas marcan a la asistencia como un punto a mejorar respecto del Programa. En sus palabras: “Hay ciertas realidades que siguen desafiándonos; la inasistencia (...). que atentan contra el sostenimiento de sus trayectorias”<sup>122</sup>

“...la exigencia del 80% de asistencia para aprobar, sin brindar otra alternativa, puede ser una traba a la permanencia”<sup>123</sup> “Otro aspecto a mejorar sería la asistencia de los estudiantes y la continuidad pedagógica de los profes. Ya que, sin ambas

122 Docente del PIT N7. Al respecto ver Anexo 2.4.

123 Docente del PIT N2. Al respecto ver Anexo 2.4.

presencias continuas, es difícil que se desarrolle una educación de calidad”<sup>124</sup> ...Y son chicos que vienen de una deserción escolar y perdieron el hábito de asistir a la escuela”<sup>125</sup>

El Coordinador del PIT C remarca que la asistencia es muy irregular en su PIT.

“Este año me arrancaron 70 y tengo con suerte un promedio de 40. Hay veces que me vienen 10 entre los dos grupos, otros días 20 y 20, y más en esta época del año que no quieren saber nada”.

El documento base establece que “El estudiante que, habiendo iniciado el cursado del espacio en condición de regular, no haya cumplido con los requisitos mínimos de asistencia para mantener tal condición, podrá optar por rendir examen en condición de libre o recursar el espacio”.

Sin embargo, los actores institucionales han decidido no aplicar este requisito. Así lo testimonian los PITs C, D y H, que dicen:

“El programa en este sentido es bastante informal, se toma asistencia, pero en el caso que no se cumpla se habla con el estudiante para llegar a un acuerdo”<sup>126</sup>.

“Régimen solicitado 80%, 2 llegadas tarde, 1 falta. Nada sucede porque nos quedaríamos sin alumnos”<sup>127</sup>.

“Se toma asistencia todos los días, y el cómputo de las faltas se realiza para cada materia. A nivel institucional no pasa nada si se incumple”<sup>128</sup>.

La Coordinadora del PIT H reconoce:

---

124 Docente del PIT N4. Al respecto ver Anexo 2.4.

125 Docente del PIT N6. Al respecto ver Anexo 2.4.

126 Entrevista con la Preceptora del PIT H, jueves 28 de noviembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.3.6.

127 Entrevista con la Preceptora del PIT C, miércoles 13 de noviembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.3.3.

128 Entrevista con la Preceptora del PIT D, jueves 14 de noviembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.3.4.

“Si, me parece que un 80% de asistencia a veces es inviable de sostener cuando hay jóvenes que son madres o padres, o que tienen a cargo el cuidado de hermanos, que trabajan muchas horas en situación de calle, o tienen situaciones muy conflictivas en los barrios donde a veces no pueden salir del barrio”.

Aquí se encuentra un importante dilema, por un lado, es comprensible que los actores escolares obvien el requisito de la asistencia, ya que aplicado a rajatabla sería contraproducente para un programa que desea volver a incluir a jóvenes que se han alejado de la escolaridad y que son atravesados por difíciles circunstancias. Sin embargo, esta actitud laxa o flexible puede fácilmente devenir en perjudicial, ya que permite que se cuelen representaciones construidas desde las carencias de los jóvenes, con efectos en prácticas concretas como la reducción de los tiempos de presencialidad impactando en los aprendizajes de los estudiantes y reforzando la desigualdad educativa. También impacta en las representaciones de los estudiantes que no exigidos, no asisten. Esto es así, ya que los estudiantes podrían actuar en consecuencia y no asistir regularmente.

Esta tensión es abordada por una entrevistada:

“Y también creo que puede haber una parte nuestra de seguir repensando y renegociando el tema de la continuidad, porque muchas veces también atendiendo toda esta complejidad, muchos otros jóvenes han visto en eso una posibilidad. Entonces, no estoy hablando de dejar ninguna de las dos, pero a veces, volvemos a pensar si la rigidez del dejar fuera, del dejar libre, cómo volver a acordar con ellos cuál es el sentido de la presencialidad cuando sí se puede estar en la escuela. Y los que están, por qué es importante trabajar en clase. Son tensiones que nos interpelan a nosotros también” (Coordinadora del PIT H).

Es claro entonces, que las instituciones deberían tener instrucciones específicas y acordar estrategias de cómo trabajar para garantizar la permanencia del estudiante,

para así garantizar sus derechos. Derechos de por sí ya puestos en jaque debido a la situación económica y las restricciones en el BEG.

#### 4.2.2 La permanencia frente a prácticas institucionales discriminatorias

Teniendo presente el testimonio del Coordinador de sede que expresaba que las escuelas rechazaban el ingreso de nuevos estudiantes “por portación de rostros”, la siguiente historia también desenmascara la presencia de prácticas y miradas estigmatizantes sobre la población que asiste al PIT.

“Y nuestra insistencia acá, nuestra disputa fue que ese estudiante no siguiera siendo estigmatizado como lo era afuera. Y lo fue. La dire decía por qué entra todo el tiempo al baño, se está drogando, todo el tiempo lo perseguía, y un día le dije a la Directora por qué no hablas con él, porque yo no niego que el baño sea un lugar de transgresión, pero ese pibe no tiene baño en su casa, entonces probablemente entra muchas veces porque lo que para vos es cotidiano abrir una canilla y que salga agua, un espejo, un inodoro, para él no. Él no tiene ni inodoro, ni canilla, se baña cuando sale de limpiar vidrios en el baño del Rawson<sup>129</sup>.Entonces, de qué estamos hablando, acércate, escuchá, conocé, sin negar que pueda haber una práctica de transgresión al orden normativo, pero bueno es radicalmente diferente tu intervención” (Coordinadora del PIT H).

La discriminación escolar también puede adquirir rasgos sutiles<sup>130</sup>. Estos casos se configuran cuando se realizan diferencias, que pueden ser en la asignación de recursos de la institución escolar para el Programa, o entre los estudiantes que asisten a las diversas modalidades educativas.

Así lo atestiguan las palabras siguientes:

“Bueno, ha tenido un proceso de aceptación. No fue aceptado en un principio. Como yo te decía en su momento, eso de ocupar los espacios, es como que

---

129 Hospital público situado en la ciudad de Córdoba.

130 El trabajo de Yapur (2019), señala también este aspecto.

les molestó. Tanto a los adultos como a los estudiantes del IPETYM<sup>131</sup>. Cualquier rayita que aparecía en una pared era toda una historia, cualquier cosita toda una historia. Entonces ahí salíamos, yo salía... bueno. Tardamos buen tiempo en que esa estigmatización hacia los chicos fuese cambiando. Ahora está más suave, pero siempre que pasa algo: ¡ah los de la noche! Ese discurso, viste...Hasta de la gente que limpia, por ej. te digo (...) Fue un proceso de acomodamiento, de aceptación y de que se erradique la estigmatización, de hacerles entender que era otro grupo de jóvenes que habían quedado fuera del sistema y de que tenía el derecho de estar nuevamente en la escuela. Eran estudiantes, encima de la escuela. La escuela los había expulsado.

En estos 9 años tuvimos que resistir, por decírtelo de alguna manera, a eso. Porque duele. Uno que se va apropiando del Programa, te duele que todavía no se entienda que es un derecho” (Coordinadora del PIT E).

Otra sede también ha sufrido el mismo proceso de estigmatización y de discriminación. Así le da cuenta:

“Y en esta institución ha habido tensiones, ha sido un trabajo de proceso también donde se han logrado algunas cuestiones, pero al principio hubo muchas disputas por el uso de los espacios, siempre creímos que había una fuerte tensión entre el sentido de lo público y lo privado, aún en una institución pública, se ha logrado mediante convivencia y entender que son espacios compartidos por más de que sean espacios reducidos. Como que nosotros hemos sentido con este equipo que el PIT necesitaba pedir permiso para usar algunos espacios. Como que los espacios no estaban dados. Entonces usar la biblioteca fue una conquista, usar la sala de video fue una conquista, utilizar los recursos de la escuela pública...hubo que hacer un trabajo” (Coordinadora del PIT H).

La investigación dio con el caso paradigmático del PIT H, que se reproduce íntegramente a continuación por la fuerza de su contenido.

---

131 IPETYM: Instituto Provincial de Educación Técnica y Media.

“También hemos intervenido como equipo de PIT en algunas cuestiones de decisiones institucionales en las que no nos sentimos parte, cuando pusieron cámaras en distintos lugares de la escuela o cuando al estar en el turno noche, nuestros estudiantes esperaban 15 o 20 minutos en la puerta de la escuela porque la puerta se cierra con llave y nosotros funcionamos en la planta alta, entonces no les habrían la puerta, como no tenemos portero la puerta se cierra lo mismo, por una decisión institucional que los estudiantes no pueden ingresar a la escuela, cuando ingresaban por ahí la Vice-Directora u otras actores institucionales no los conocían les pedían que se identificaran y que tuviéramos que bajar alguno de nosotros. Y nosotros hicimos un fuerte trabajo de disputa también en ese sentido porque consideramos que la puerta de la escuela tiene que estar abiertas, que nuestros estudiantes... Nosotros hacemos todo un trabajo para que nuestros estudiantes lleguen a la escuela, vengan la continuidad cuesta mucho y a veces no lo logramos como para que estén 15 o 20 minutos esperando abajo y a veces se iban o que entraran a la escuela y les pidieran ser identificados” (Coordinadora del PIT H).

Los Preceptores entrevistados también revelan casos de discriminación por parte de la institución escolar. Incluso llega a extremos con en el PIT H cuando al ser preguntada por la relación con la institución escolar expresa:

“No muy buena, a fin de año nos mudamos” (Preceptora del PIT H)

“Siempre se los excluyó de las actividades con la sede madre” (Preceptora del PIT C).

“Tenemos una relación ríspida (*sic*) y mala” (Preceptora del PIT D)

Con lo reseñado aquí no pretendemos juzgar las acciones individuales de las autoridades escolares, sino de construir un panorama amplio de lo que sucede al interior de las sedes. Corriéndonos de una mirada que atribuye responsabilidades individuales podemos observar el carácter sistémico de estas prácticas y proponer soluciones acordes. Así, nuevamente damos cuenta de la falta de seguimiento que tienen las sedes PIT y de la carencia de recursos y de capacitaciones que permitan

a los actores aprehender la nueva forma de hacer escuela que propone normativamente la política.

Entonces, la discriminación escolar no solo persiste en un sistema que se ha constituido resaltando la construcción de la diversidad, sino que configura una de las causas de la deserción escolar del Programa. Esta situación evidencia nuevamente la persistencia del modelo de escuela selectiva, exclusora y homogeneizante, a la cual el PIT como política se ha constituido para diferenciarse.

#### 4.2.3 Los estudiantes y el estado de situación económica, social y laboral de Argentina durante el período 2015/2019

Ya hemos señalado con anterioridad que en los últimos 4 años se ha producido una verdadera crisis económica y social. Es también cierto que, producto de la aplicación de políticas de cohorte neoliberal, con recortes y ajustes permanentes, se desmantelaron las políticas sociales que funcionan de resorte para millones de personas. Debe marcarse que antes de la crisis económica que hemos ahondado, ya el informe UNICEF-SENAF (2013) expresaba que en el grupo de adolescentes de 15 a 17 años que abandona la escuela, 4 de cada 10 lo hacían por dificultades económicas.

Detrás de esto, se encuentran las historias de los estudiantes que tuvieron que incorporarse forzosamente al mercado de trabajo, llegando en algunos casos a abandonar el PIT, para contribuir económicamente en sus hogares. Por ello, a continuación, se reproduce la palabra de los distintos actores escolares que marcan hasta qué punto la crisis ha impactado en los estudiantes.

El Coordinador del PIT G expresa su impotencia frente a la realidad económica:

“El más crudo en este momento es que el chico tiene que salir a aportar económicamente para la familia, tiene que salir a trabajar. Nosotros tenemos chicos que han trabajado todo el día, y vienen aun así a la escuela. Eso es lo más, te diría, la punta de lanza de un montón de problemas que vienen detrás de eso, que son falta de dinero, hambre (...) Yo te diría que desde 2015/2016

el desgranamiento se ha multiplicado, y nosotros llamamos a las casas, vamos por la lista y si vemos que faltan 2 semanas, llamamos a las casas, le preguntamos qué ha sucedido, llamamos a los padres para encontrar una solución, le buscamos la solución, y a veces, es como navegar en algunos casos con un galeón del siglo XVII que lo han torpedeado. Se hunde, se hunde y vos sabes que ya no lo podés rescatar. Hay casos que son así, que son imposibles. Pero los peleamos hasta...”.

La situación de los estudiantes que asisten al PIT H también es grave:

“Hay muchos estudiantes que han estado en situación de extrema vulnerabilidad, con hambre, de no tener zapatillas, una muda de ropa para venir”.

En las entrevistas realizadas a las Preceptoras de los diversos PIT, 6 de los 7 entrevistados han señalado como la principal causa de abandono escolar a la situación económica del país que genera la necesidad de trabajar en los estudiantes<sup>132</sup>.

Por su parte, el 65% de las docentes entrevistadas han marcado que la necesidad de buscar trabajo debido a la situación económica, como la principal causa de abandono del Programa.

“En mí experiencia, los estudiantes que desertan generalmente deben comenzar a trabajar” (Docente del PIT N2).

“La situación económica no es buena y eso es la principal desmotivación” (Docente del PIT N6).

“...muchos no le encuentran un sentido real y/o una utilidad a estudiar en el contexto actual del país” (Docente del PIT N4).

---

132 Entrevistas con los Preceptores de los PITs B, C, D, F y H. Al respecto ver Anexo 2.3.

Asimismo, como respuesta a la pregunta sobre las principales causas de abandono del PIT, según los propios estudiantes el 26% señala a la situación económica como otro factor preponderante de abandono, quedando en segundo lugar de la lista.

El porcentaje relevado de estudiantes que trabaja varía entre los establecimientos donde la investigación se llevó a cabo. Se han registrado casos que van desde el 20% hasta el 60% del total de estudiantes que asisten a una sede. En su inmensa mayoría son trabajos no registrados e informales.

Debe señalarse que estos datos surgen de apreciaciones de los coordinadores y preceptores. Como a todo lo largo del análisis de la presente política pública, observamos la ausencia de registro e información sistematizada que permita una evaluación fehaciente de la problemática. Registro que se suple con intuiciones y apreciaciones voluntaristas, pero que podría ser sistematizado desde el mecanismo de las entrevistas de ingreso y continuado por los preceptores y coordinadores. Todo lo cual, muestra a las claras que se omiten los mecanismos de seguimiento de trayectorias escolares que presuponen visibilizar las diferencias para generar estrategias particularizadas a las necesidades de la población más vulnerable y evitar así la discontinuidad de su trayectoria escolar. Reconocer, visibilizar, incluir es también no suponer al otro.

Finalmente, y ligado con lo expresado aquí, la Coordinadora del PIT E narra que, frente al hambre los docentes y las autoridades educativas han tenido que buscar distintas estrategias y la colaboración de todos

“...tenemos la merienda de la tarde, pero este año hemos necesitado mucho más que la merienda, porque se ha notado el hambre (...) De cualquier manera, vos viste, que el docente trata de aportar a eso, el mate y la comida que podamos aportar. Nosotros lo hemos hecho, por ejemplo”.

Si bien la estrategia es sumamente encomiable y busca paliar las desigualdades y carencias frente a un Estado de bienestar que se encuentra en liquidación por los embates de una gestión neoliberal, nuevamente expresa el carácter voluntarista de la política. De igual forma, muestra la ausencia de institucionalidad en el

seguimiento de los estudiantes, desconociendo su propio objetivo de lograr trayectorias completas.

#### 4.2.4 La terminalidad

Luego de haber analizado el objetivo de la permanencia, veamos su correlato natural que es la terminalidad educativa. Investigaciones previas han advertido que en los programas de terminalidad existen altos niveles de deserción<sup>133</sup>, sin embargo y en lo que respecta específicamente a la política PIT, este aspecto crucial no había sido hasta el momento reseñado.

Entonces, ¿Cuántos estudiantes del PIT egresan por año?

Desde la Coordinación General afirman:

“Más o menos para que tengas una idea, suelen egresarse el 10% de la totalidad de la población” (V. G.– Actual Coordinadora General).

En primer lugar, resulta particular el uso de la expresión “Más o menos” porque se trata de una evidencia esencial de la política y su efectividad. Nuevamente, se demuestra la ausencia de mecanismos de seguimiento y reflexión respecto del Programa.

En segundo lugar, la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Educación de Córdoba tiene publicado cifras de egreso del PIT de los años 2015, 2016 y 2018<sup>134</sup>. Sin embargo, y aquí reside el quid de la cuestión, la misma está expresado en alumnos totales egresados del programa, y no mediante porcentaje elaborado a partir de la tasa de egreso. Dicha forma de presentar las estadísticas de egreso oculta y dificulta el seguimiento y monitoreo de la política.

La Supervisora N3 ha expresado que en el año 2019 se solicitó el relevamiento del alumnado PIT. Sin embargo, al no haber una base independiente fueron mezcladas con los datos de las escuelas base, dando lugar a números no fidedignos que

---

133 Briscioli, 2011.

134 La no publicación de los datos de los años 2012 a 2014 podría explicarse en lo afirmado por la Coordinación General respecto que recién en el año 2015 se egresó la primera cohorte del Programa.

desdibujaban las estadísticas de ambos sistemas, mostrando de este modo indicadores de alto impacto por la sobreedad y deserción escolar. Luego de esta breve experiencia, se eliminó el relevamiento estadístico de alumnos de PIT.

De esta forma, nos es imposible afirmar con precisión la tasa de egreso del PIT, y corroborar las aproximaciones de la Coordinación. Sin perjuicio de lo cual, y tomando como certera su afirmación, estas muestran un altísimo porcentaje de deserción.

No obstante lo expuesto, según CIPPEC (2019) En Argentina se estima que de cada 100 chicos que ingresan solo egresan 50. Además, alrededor de un 15% obtendrán su titulación en modalidades educativas para jóvenes y adultos o en programas de terminalidad educativa.

Por lo tanto, es posible argumentar que las estadísticas de egreso del PIT se encuentran tanto debajo del sistema escolar del cual pretende diferenciarse y reemplazar, como de la media de egreso de las modalidades educativas de jóvenes y adultos.

La Coordinación General reconoce que este número es bajo, pero argumenta:

“A veces parece un número pequeño, pero... Digo 10% por año. Hay que tener en cuenta que no todos ingresan teniendo algo ya hecho anteriormente. Por supuesto que el PIT reconoce, pero a veces empiezan de 0. Hasta que no finalizan esos 4 años no hay egresados. Depende de la trayectoria que traigan esos estudiantes de antes. Pero más o menos 10%. De acuerdo a cómo fue creciendo la población 400, 500, 600, de acuerdo a que fuimos ampliando la sedes, pero siempre es más o menos 10% de la población” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Esta premisa no llega a explicar la baja tasa de egreso, ya que, en primer lugar, también es cierto afirmar que al PIT ingresan estudiantes con un recorrido previo, lo cual debería acortar su tiempo de egreso y potencialmente aumentar las cifras.

En segundo lugar, las estadísticas de egreso educativo no se calculan en base al total de la población como afirma la Coordinadora General, sino en base al

porcentaje de alumnos matriculados en el 1er año de un nivel o ciclo que logran culminar todos los años de estudio.

Finalmente, un Coordinador advierte que el ya exiguo porcentaje de egreso podría incluso ser menor, debido a que los PITs realizan una “ficción contable”.

“Hay alguna construcción de lo que es el egreso en el PIT que, por lo menos nosotros, la hemos cambiado. Acá se consideraba egreso, incluso en la escuela regular se considera egreso, cuando el alumno ya despega el 4to año, o el 6to año en la escuela regular. ¿Qué es lo que pasaba con eso? El chico se iba debiendo 3 materias y no volvía más. (...) Acá hubo un año, yo no estuve durante dos años, hubo 17. Cuando yo me pongo a contar los 17 esos, había chicos que debían 5 materias, 6 o 7 materias, y no eran egresados genuinos” (Coordinador del PIT G).

Esta afirmación es determinante ya que, si el estudiante termina su último año debiendo tan solo una materia, el ciclo secundario no está finalizado, y no puede recibir su analítico.

En consonancia con esta revelación una docente también afirmaba:

“Los estudiantes a los que más les es difícil su egreso, es porque dejaron de cursar, pero no sé presentan a rendir las materias que les quedan” (Docente del PIT N2)

Esta situación está arraigada en la baja institucionalidad administrativa de la primera gestión de la Coordinación General y el desconocimiento normativo de los actores que hemos mencionado en varios pasajes de la investigación. Al respecto la Supervisora N3 expresaba:

“Me pongo en contacto con la Coordinación General de PIT y le pido que empecemos a unificar criterios. Uno de los criterios más importantes es el administrativo, y no el administrativo en sí mismo, sino porque tiene un alto impacto pedagógico. Y vuelvo a insistir sobre esto porque muchas las

titulaciones tardan mucho en efectuarse, dado que es inconsistente la papelería que estaba en el haber de los PIT en el momento de titular y dar valor de verdad” (Supervisora N3).

Y continuaba:

“Estoy tratando de solucionar problemas y cubrir brechas históricas. Entonces, solicité a la Coordinación de PIT que por favor tengan a bien pensar en hacer reuniones. No puede ser que cada PIT responda a las características del Coordinador del PIT o a las características de los directores. Hay cosas que claramente tienen que ser definidas en el marco de la normativa vigente” (Supervisora N3)

Recuperando los aportes de Beck (2003), este enunciaba que en la sociedad actual las contradicciones imperantes del sistema quedan supeditadas a las capacidades e idoneidades individuales. Entonces, el que solo el 10% de los estudiantes del PIT logran terminar sus estudios secundarios, desnuda el peso que tienen dichas las tensiones en las biografías de los estudiantes.

Sin perjuicio de lo cual, dicha cifra se ha mantenido en niveles similares luego de 10 años de transcurrida la política, todo lo cual nos lleva a interrogarnos seriamente sobre la efectividad del Programa. Esto es así, debido a que si bien ha sido diseñado expresamente para garantizar las trayectorias completas y de calidad, y para lo cual se han invertido recursos e innovado el formato escolar, posee una tasa de graduación 5 veces menor al promedio de la educación formal<sup>135</sup>.

Asimismo, una futura investigación debería estudiar cómo ha impactado la profunda reducción del presupuesto de la política pública para el año 2020 y la situación devenida de la pandemia del coronavirus, en la tasa efectiva de egreso.

---

135 El sistema escolar argentino muestra una tasa de graduación del 47,8% (Censo Nacional en el año, 2010).

### 4.3 Calidad, contenido educativo y situación de aprendizaje<sup>136</sup>

Habiendo expuesto hasta aquí las tensiones y limitantes que sopesan sobre los objetivos de ingreso, permanencia y terminalidad del Programa, focalicemos ahora nuestra atención en el último objetivo que se propone el PIT, la calidad educativa.

Diversas investigaciones han puesto en entredicho la calidad educativa en las iniciativas que introducen modificaciones al formato tradicional<sup>137</sup>.

Es trascendental focalizar sobre la calidad y situación de aprendizaje debido a que estas repercuten sobre el abandono escolar. Según Steinberg, Tiramonti, y Ziegler (2019) 3 de cada 10 adolescentes que abandonaron la escuela (en sus sistema tradicional), lo hacen, porque esta no es relevante para sus vidas o porque los conocimientos que allí adquieren no se vinculan con sus intereses. Analicemos entonces el último objetivo que se propone la política.

#### 4.3.1 Percepciones sobre la calidad educativa en el PIT

Antes de comenzar el análisis, debemos recalcar que el PIT realiza una selección de los contenidos educativos para abarcar la curricula escolar en 4 años. Es esperable entonces, que se desarrollen innovaciones pedagógicas, didácticas y organizacionales, para dar cuenta en este período de los contenidos prioritarios propuestos por el diseño curricular del PIT.

Sin perjuicio de ello, distintos actores escolares consultados coinciden en poner en duda la calidad educativa que imparte el PIT<sup>138</sup>. Así, la mitad de los docentes entrevistados expresan sus preocupaciones respecto del recorte educativo y de la baja intensidad de los aprendizajes impartidos en el Programa. En palabras de ellos:

“Podría mejorarse del PIT la calidad educativa con mayor rigor sobre la evaluación de aprendizajes” (Docente del PIT N2).

---

136 No es objeto de la presente investigación discurrir en una medición estricta y cuantificable de la calidad educativa de los aprendizajes que se adquieren en el PIT, pero si el relevar las distintas miradas de los actores educativos sobre este punto en particular.

137 Véase entre otros: Krichesky (2005), Ziegler (2008) y Bayón (2015).

138 Debemos advertir que la querrela sobre la calidad educativa del PIT se encuentra enmarcado en un contexto de crítica general hacia los aprendizajes y habilidades que adquieren los estudiantes en el sistema educativo argentino. Para un mayor análisis véase los resultados de las pruebas Aprender.

“También habría que mejorar la enseñanza por habilidades socio emocionales o capacidades fundamentales (según el gobierno) ya que, en muchos casos a los chicos y chicas, lo que les falta, son herramientas para construir su oficio de estudiante, más que horas de contenidos académicos” (Docente del PIT N4).

“...en muchos casos, se disminuye la calidad educativa, para mantener "los números" del PIT” (Docente del PIT N5).

Algunos Coordinadores entrevistados ven a la calidad educativa como una deuda pendiente. Así, un Coordinador al ser preguntado sobre qué le gustaría que mejore el Programa expresó:

“Si se logra esa inclusión de los estudiantes, la terminalidad y poder sumarle la calidad...” (Coordinador del PIT A).

Por su parte, el Coordinador del PIT F expone que la actual Coordinación General ha solicitado a los PITs mejorar la calidad de los aprendizajes.

“La nueva bajada de línea (*en referencia a la Coordinación*), si se quiere decirle así, fue bueno si los vínculos ya están, es una escuela donde los chicos se sienten queridos, se sienten cómodos, quieren venir con nosotros y ese fue el primer mensaje el de construyamos los vínculos, pero ahora hay que llenar y dotar de contenido a esto”

Independientemente de que hemos puesto ya en entre dicho la afirmación sobre el deseo de los estudiantes de asistir al PIT al estudiar el objetivo anterior, es interesante reparar que el Coordinador Pedagógico afirma una suerte de ponderación y prioridad de los objetivos por parte de la Coordinación General, siendo la terminalidad y la calidad educativa secundarios.

La Coordinación reconoce que la calidad educativa está en entredicho, pero afirma:

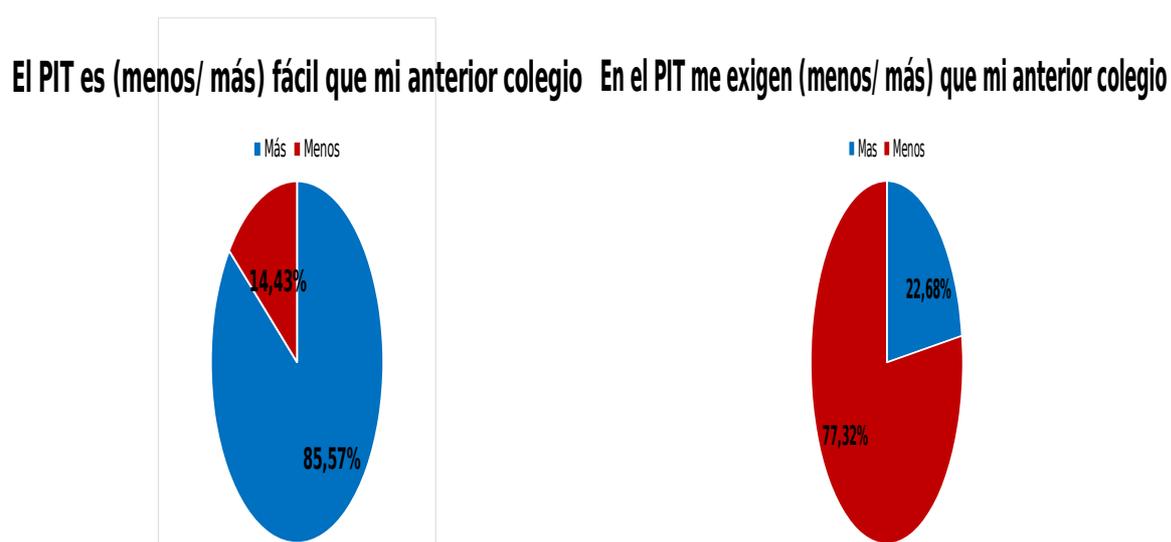
“... la calidad educativa, que es algo que a veces se ha cuestionado al PIT. Que hace mucho esfuerzo en la construcción de un vínculo, pero desmerece la calidad y los conocimientos. Nosotros creemos que eso es una tensión, no lo negamos, pero consideramos que las chicas y los chicos aprenden en el PIT también” (V. G.– Actual Coordinadora General).

Las palabras de la actual coordinadora obturan la discusión ya que reduce el objetivo del Programa respecto de la calidad educativa a la existencia de aprendizajes. Krichesky (2005) concluye que hay diversas formas de exclusión educativa. Así denomina “exclusión inclusiva”, a los que están aparentemente incluidos en el sistema, pero no aprenden lo básico, necesario y fundamental.

Luego de observar que transcurridos 7 años desde el trabajo de Vanella y Maldonado donde señalan la baja intensidad de los aprendizajes del PIT y las conclusiones de nuestra investigación que recoge las dudas de los distintos actores educativos respecto de este punto, estamos en condiciones de afirmar que persiste en el Programa en el PIT una situación de “exclusión inclusiva”.

Sin embargo, debemos reparar en que dicha situación es exclusiva de los escasos estudiantes que logran mantenerse y finalizar su trayectoria escolar, por lo que en realidad se visibiliza una situación de exclusión inclusiva selectiva.

Consultados los estudiantes sobre este tema, la gran mayoría consideran que el PIT es más fácil y con de menor exigencia que la educación de modalidad común.



Estas afirmaciones nos abren múltiples preguntas como: ¿Cuál es la causa que lleva a los estudiantes a apreciar una exigencia menor en el PIT? ¿Es posible que las dificultades para implementar el pluricurso repercuta sobre ello?, ¿Incide el recorte del plan de estudios sobre la calidad de sus aprendizajes?, ¿Existe una relación entre la baja exigencia del PIT y la falta de interés de los estudiantes?, y esta relación, ¿Contribuye al abandono escolar?

Todos estos interrogantes requieren ser abordados en futuras y detalladas investigaciones, pero reflejan la existencia de una problemática que no se encuentra en la agenda de los ejecutores de la política, y por lo tanto, no está siendo atendida.

#### 4.3.2 La Nueva Propuesta Curricular. La Resolución 64/16

Como hemos expresado, existen antecedentes de investigaciones que ponen en entre dicho la calidad educativa del PIT. Ahora bien, dichos resultados no pueden extrapolarse directamente a la situación presente debido a que ha habido un cambio en el plan de estudios, el cual fue modificado hacia el final de la gestión de M. E. G. al frente de la Coordinación General<sup>140</sup>.

La razón de este cambio se encuentra en el siguiente testimonio:

“... nosotros habíamos trabajado con la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad en algunas capacitaciones y en esas capacitaciones habían surgido demandas de mejora. Y eran justas. Esas demandas de mejorar eran deudas pendientes. Que también lo vimos en el tiempo, más temprano que tarde diría yo. Por ejemplo, los profesores de ciencias naturales se quejaban de que era muy poca la carga horaria y, era muy poca (...) Entonces planteamos una reforma de la curricula. Para esa reforma planteamos una mesa de trabajo con Directores y Coordinadores y

---

139 Al respecto, ver Anexos 4 y 3.

140 Una curiosidad de la Resolución de creación del PIT, es que incluyó en su anexo II la propuesta curricular. Esto le otorgó rango de resolución, y por ello, no podía ser modificada sin cambiar la resolución o aprobar una nueva por parte del Ministerio de Educación.

Profesores. (...) se consultó también a egresados, la subsecretaría de educación convocó a una reunión con grupos de egresados, los escuchó, tomamos nota. Dijeron más o menos lo mismo que dijeron los profesores” (M. E. G.– Primera Coordinadora General).

La reforma de la curricula entonces agregó materias nuevas como Proyectos Integrados, Química, entre otras. Para ello, aumentó la carga horaria del PIT. Con esta modificación se pudo llegar a las 25 horas mínimas que establece la Ley Nacional de Educación, aspecto que el PIT no cumplía hasta ese momento.

Habiendo transcurrido un corto tiempo desde la aplicación efectiva de la nueva resolución, resta por ver el despliegue de su potencialidad. Sin embargo, las preocupaciones y manifestaciones de los distintos actores educativos que hemos detallado anteriormente marcan un gran interrogante sobre el presente objetivo de la política.

#### 4.3.3 Las pruebas aprender. Una forma de medir la calidad educativa

En el año 2016 se implementó el “Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa”, o Aprender, el cual toma anualmente una evaluación de la calidad educativa. Este sistema reemplaza a los Operativos Nacionales de Evaluación que se desarrollan en el país desde el año 1993.

Si bien es cierto que distintas voces autorizadas como gremios, docentes y alumnos han mostrado su disconformidad y se han resistido a realizarlas<sup>141</sup>, debe decirse que estos operativos son una forma de tener una fotografía o un indicador que permiten realizar un diagnóstico, sin dudas parcial, de la realidad educativa del país.

Recordemos además, que la prueba Aprender también recoge datos sumamente útiles sobre clima escolar, autopercepción del estudiante, prácticas educativas, uso de tecnología, y en el último año se ha indagado respecto de la educación sexual integral que han recibido los adolescentes.

---

141 <https://www.pagina12.com.ar/73448-las-pruebas-de-la-polemica> y <https://www.pagina12.com.ar/74294-el-rechazo-a-des-aprender>

En este punto, la investigación develó que los PITs no han realizado la prueba Aprender. Ante la consulta efectuada, los distintos actores educativos se mostraron sin una respuesta clara que justifique su ausencia.

Este hecho debe inscribirse en la constante renuencia de la política a su rendición de cuentas que hemos marcado en distintos pasajes. Así como el PIT no se interroga seriamente sobre su calidad educativa, tampoco lo realiza sobre uno de sus principales objetivos que es la permanencia y terminalidad.

Del único objetivo que podemos acceder a estadísticas públicas es sobre el ingreso, lo cual es un componente que tomado aisladamente permite sostener y justificar la demanda de la política.

Recapitulando, hemos abordado aquí los objetivos que se propone el PIT en su resolución de creación.

Al respecto del ingreso, visibilizamos en primer término que la capacidad del Programa se encuentra en ínfima relación con la cantidad de jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo en la provincia.

En segundo término, expusimos la existencia de requisitos formales e informales, puntualizando diversas situaciones donde seguir la normativa existente del PIT, o sea los requisitos formales, deviene en situaciones arbitrarias e irrazonables.

En relación con los requisitos informales, evidenciamos su existencia, y marcamos la configuración de situaciones que imponen requisitos adicionales al ingreso. Estos requisitos, en su mayoría, constituyen prácticas antijurídicas que atentan contra la Ley de Educación Nacional.

En consideración de los objetivos de permanencia y terminalidad, la investigación comprobó que los mismos se encuentran lejos de alcanzarse, poniendo en dudas la eficacia de la Política. Esto se debe, en primer lugar, a la irregular asistencia de los estudiantes al programa. En segundo lugar, a la altísima tasa de deserción del programa, que se manifiesta en una exigua tasa de egreso que no supera el 10%.

En tercer lugar, debido a la ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo de la política que se evidenciaron no solo en la errónea conceptualización respecto de la tasa de egreso por parte de la Coordinación General, sino también en la ausencia de estadísticas de tasa de egreso del PIT por parte del Ministerio de Educación en sus reportes anuales.

En cuanto al objetivo de la calidad educativa, se evidenció que los distintos actores institucionales poseen una perspectiva crítica del nivel actual, lo cual acredita una situación de “exclusión inclusiva” (Krichesky, 2005).

De esta manera, el estado actual de la política PIT manifiesta serias dificultades para cumplir los estándares mínimos de los objetivos propuestos. Todo lo cual se encuentra determinado por las condiciones, estructuras y recursos que hemos analizado en el capítulo 3 “Capacidades y déficits estatales del Programa PIT”.

La síntesis de ambos abordajes complementarios nos permite observar en profundidad las causas del desempeño deficitario de la política estudiada. Por ello, los ejecutores de la política en todos sus niveles deberían interrogarse seriamente el estado de situación y establecer líneas de acción y estrategias para evaluar y redireccionar.

Como expresan Terigi y Lopez (2015)

El fracaso escolar es un fenómeno complejo que no se resuelve distribuyendo culpas sino asumiendo responsabilidades. El camino para abordar el problema es constructivo. (...) Aun cuando algunas variables no se pueden modificar (entorno social, condiciones culturales, etc.) hay muchas otras que sí son propias del ámbito escolar y pueden tener un impacto positivo en las trayectorias.

En definitiva, se trata de tomar en serio como expresaría Dworkin (2001) al derecho a la educación de los jóvenes, para diferenciarse del modelo homogeneizante y expulsor de la instrucción escolar y desarrollar alternativas realmente democráticas, pluralistas e integradoras.



## **CAPÍTULO 5:**

### **Claves orientadoras hacia la construcción de un Plan de Fortalecimiento Institucional de la política PIT**

En los capítulos anteriores, hemos dado cuenta de la multiplicidad de desafíos a los que se enfrenta el PIT en la consecución de sus objetivos propuestos. Es así que mediante el enfoque propuesto recurrimos a una doble mirada utilizando la metodología SADCI y analizando pormenorizadamente los objetivos de la política.

Con ello disponemos de una base informativa sumamente rica y condensada, que pone en primer plano no solo las dificultades a allanar, sino también un eficiente análisis de causa-efecto respecto de los déficits de la política estudiada.

A partir de ello, emerge como una subsiguiente instancia lógica el establecer un Plan de Fortalecimiento Institucional que dé cuenta de las acciones y decisiones necesarias para abordar la compleja tarea de reencausar la política PIT y alinearla con los objetivos que se propone.

Si bien no es objeto de la presente tesis realizar dicho plan, el cual además para ser llevado a cabo de una manera diligente necesitaría que contemos con un mayor acceso al campo y recursos humanos y materiales adicionales, el trabajo realizado nos permite detallar un conjunto de claves orientadoras para avanzar en torno a dicho fin.

1. Revisar y modificar la normativa institucional para dar fin a la anomia que envuelve a la política, la cual toma cuerpo por ejemplo en el organismo encargado de coordinar la política.
2. Planificar el horizonte futuro de la política estableciendo metas, desarrollo de nuevas sedes, y la inversión necesaria para implementarla adecuadamente.
3. Jerarquizar la estructura burocrática mediante una política de recursos humanos que privilegie el carácter técnico de la función.

4. Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación de los objetivos, disponiendo de un proceso participativo de los distintos actores institucionales.
5. Confeccionar estadísticas específicas del PIT.
6. Replantear la política de ingreso al programa a fin de garantizar el acceso y la consecución del derecho a la educación.
7. Propiciar la institucionalización de mecanismos de seguimiento de las trayectorias educativas que visibilicen las situaciones de vulnerabilidad y establezca un sistema de alerta temprana de los factores que las ponen en riesgo.
8. Monitorear el proceso enseñanza-aprendizaje, disponiendo de espacios adicionales de capacitaciones, un sistema acompañamiento a los distintos actores institucionales y la elaboración de material didáctico específico para el pluricurso.
9. Profundizar la articulación y el trabajo en red entre las distintas políticas sociales y económicas provinciales.
10. Propiciar acciones que garanticen los derechos del grupo EEMPA y la consecución de sus trayectorias educativas.

## **CAPÍTULO 6:**

### **Conclusiones**

Cuando comenzamos el presente trabajo partíamos de la convicción que devenía imprescindible analizar el campo de las políticas públicas educativas, y dentro de él, las que están marcando el rumbo de una nueva forma de escolarización.

Nuestro recorrido ha tenido la pretensión de analizar en detalle una política educativa de inclusión provincial desde una doble mirada. En un sentido macropolítico, esto es a través de su compendio normativo y de la visión de quienes la ejecutan y, al mismo tiempo, atendiendo al sentido micropolítico, o sea analizando el accionar concreto y situado de los diferentes actores en su devenir diario.

Concordamos con Steinberg, Tiramonti, y Ziegler (2019), en la necesidad de recurrir a paradigmas que aborden la complejidad, recurriendo para ello a enfoques sistémicos donde se analice simultáneamente el sistema o contexto donde las propuestas educativas se inscriben, y las condiciones de posibilidad intrínsecas hacia el interior de las escuelas. Mediante esta técnica procuramos obtener un análisis complejo e integrador de las distintas variables que se ponen en juego a la hora de llevar a cabo una iniciativa que procura ser transformadora e irrumpir en el escenario educativo.

Analizar la política en su complejidad fue corrernos de la posición de reconstruir normativamente el PIT, para pensar lo que ocurre en el PIT y con el PIT. En este sentido abordamos fragilidades y rupturas, tensiones y límites, que permite vislumbrar la existencia de rigideces que obstruyen las propuestas de consolidar un nuevo formato educativo.

En el proceso de investigar al PIT, desnudamos al modelo clásico y homogeneizante de la escuela secundaria, que al día de hoy sigue expresando a una matriz excluyente que atenta contra los derechos educativos.

En virtud de lo anterior, declaramos que el PIT solo no puede y el PIT todo no puede. Así, mientras el sistema educativo continúa sin ser modificado, por lo cual sigue mostrando sus contradicciones imperantes y su faz más elitista, el PIT es la ambulancia de un sistema educativo que continuamente deja heridos por el camino<sup>142</sup>, y la prueba más rotunda “de las fallas del sistema educativo para este tipo de jóvenes”<sup>143</sup>.

Con el presente estado de situación podemos afirmar junto con Castel (2010) que la lucha contra la exclusión debe ser llevada sobre todo bajo el modo preventivo, trabajando sobre los fenómenos que producen la exclusión. Por lo tanto un número mayor de acciones de inclusión no disminuirá correlativa y proporcionalmente las distintas formas de exclusión (Wigdorovitz de Camilloni, 2008). Sin embargo, esto no justifica la parálisis frente a la exclusión, sino más bien el puntapié para poner en cuestión el modelo actual de escuela secundaria, desnormativizar sus prácticas, y tensionarlas para así constituir otra forma de ser y hacer escuela.

El PIT en su formulación fue un paso en la dirección correcta hacia tomarse los derechos en serio como dice Dworkin (2001) y podría llegar a ser el preámbulo hacia la construcción de una escolaridad justa, inclusiva, democrática, donde los estudiantes sean verdaderos sujetos de derechos. Sin perjuicio de ello, la política acoge numerosos desafíos que le impiden romper la matriz excluyente de la que intenta distanciarse. Desafíos que a 6 años de las investigaciones iniciales respecto del PIT (Vanella y Maldonado, 2013; Yapur, 2019) se han profundizado.

Los principales aspectos que hemos abordado en el presente trabajo son en primer término, **la anomia**, que convierte a la política en un espacio de discrecionalidades y arbitrariedades y encuentra su principal epítome en la ausencia de toda regulación respecto del órgano encargado de direccionar la política pública, la Coordinación General.

---

142 Expresión utilizada por M. E. G., primera Coordinadora General del PIT, Sábado 14 de diciembre, 2019. Al respecto ver Anexo 2.1.1.

143 Entrevista con la Preceptora del PIT C1, miércoles 13 de noviembre de 2019. Al respecto ver Anexo 2.3.3.

Es claro que el PIT ha buscado apartarse de las normativas y estructuras que observaban como obstaculizadores de la innovación y determinantes de un sistema excluyente y elitista. Sin embargo, la presente investigación ha mostrado que al no ser capaces de constituir una nueva regularidad, la anomia se ha convertido en la regla. En dicho estado de situación surge el segundo aspecto que identifica a la política, el **voluntarismo** de sus actores, ya que en espacios sin regulación quedan librados a las acciones individuales de los actores, que en este caso, cual Sísifo, trabajan todos los días en una tarea fútil y dotando su tarea de malestar y resignación.

Afirmamos entonces, que la política no logró encontrar el punto entre la desregulación y el tutelaje (Ziegler, 2011), ya que cuando ha recorrido el camino de la desregulación ha redundado en una anomia que opera continuamente en contra de los derechos educativos de los estudiantes, y cuando ha recorrido el camino del tutelaje, persistió en las dinámicas excluyentes de la escuela secundaria sin variar sus prenociones del alumno “ideal”.

En tercer lugar, evidenciamos que la **racionalidad política** impera permanentemente sobre un criterio de cohorte técnico. Subrayamos asimismo, esta racionalidad ha sido aplicada sin consustanciarse un debate robusto, anulando sus potencialidades para abrir camino así hacia arbitrariedades. Asimismo, vislumbramos la **ausencia de cuadros especializados** y formados lo que eclipsa los beneficios propios de la racionalidad técnica.

En cuarto lugar, comprobamos la **ausencia de planificación** en múltiples niveles de la política estudiada, especialmente en la Coordinación General donde su intervención deviene de la demanda de situaciones puntuales que acaecen, y no de la puesta en marcha de procesos con objetivos y criterios previamente establecidos.

En quinto lugar, manifestamos la **inexistencia de monitoreo permanente y técnico** del estado de la política pública y el grado de cumplimiento de sus objetivos, que permita estructurar un robusto sistema de rendición de cuentas. Esto es una faceta que deviene de la autonomía que posee el PIT en la administración pública cordobesa.

Finalmente, destacamos **la racionalidad económica** que, por un lado limita seriamente los recursos que cuenta tanto la Coordinación General como las sedes PIT y los docentes para erigir una nueva forma de escolarización. Por el otro lado, ha cercenado toda posibilidad de construir una **red de políticas** que acompañen y trabajen mancomunadamente para paliar la enorme desigualdad social.

Basándonos en la metodología de análisis de las capacidades estatales, hemos podido profundizar en el estudio de esta porción de la burocracia provincial, evidenciar los condicionamientos endógenos y exógenos que determinan las condiciones de posibilidad de ejecutar efectiva y eficientemente la política pública y elaborar al mismo tiempo un acabado diagnóstico de ella. Todo lo cual nos ha permitido, comprobar la enorme brecha existente entre los objetivos que el PIT propone alcanzar y lo que efectivamente consigue.

Asimismo, los déficits de las capacidades estatales que hemos señalado han sido materializados al observar cómo impactan sobre una población vulnerable que son las **estudiantes embarazadas**, madres y padres en edad escolar. Recordemos que según Castoriadis (1993), el objetivo de una política democrática es “ayudar a la colectividad a crear las instituciones cuya interiorización por los individuos no limite, sino que amplíe su capacidad de devenir autónomos”.

Como correlato del análisis de las capacidades burocráticas estatales, el panorama que arroja la investigación respecto de los objetivos del Programa es ciertamente aciago. Las nuevas políticas de ingreso actúan como barreras que atentan contra el derecho a la educación de los jóvenes. Asimismo, las condiciones externas, como el recorte de las políticas públicas que acompañan y asisten a las **trayectorias** escolares, junto con las condiciones hacia el interior de las aulas, generan el naufragio de la política que se evidencia que solo el 10% de los estudiantes del PIT logran finalizar sus estudios.

Con respecto al objetivo de la calidad educativa, hemos corroborado los desafíos y limitaciones que afronta el PIT a la hora de constituir un formato escolar diferenciado, y recabado las percepciones críticas por parte de los actores educativos sobre este punto.

El estado actual de la política PIT entonces, restringe seriamente las capacidades de los estudiantes (Sen, 1979), y pone de manifiesto las contradicciones y debilidades del programa, que repercuten directamente sobre una población en “grave riesgo educativo”.

Concluyendo nuestro análisis, podemos afirmar que el PIT no logra generar las condiciones de posibilidad para que los estudiantes permanezcan y finalice sus estudios secundarios. Todo lo cual refuerza nuestra hipótesis inicial de que el PIT no logra enfrentar asertivamente la matriz excluyente del sistema escolar para el cual fue creado, remarginalizando a una población que se diferencia del alumno “tradicional”.

Finalmente, transcurridos 10 años desde la creación del PIT, y aunque sea sumamente incómodo, debemos preguntarnos, ¿Hemos comenzado a preferir la desigualdad?<sup>144</sup>. Si nuestra respuesta es sin lugar a dudas negativa, debemos avanzar seriamente hacia la reformulación de la política y de sus prácticas excluyentes, arbitrarias y discriminadoras. Se necesita contar con normativas claras, mecanismos de seguimiento y monitoreo de las acciones, un presupuesto acorde que permita establecer mejores condiciones de posibilidad, recursos humanos jerarquizados, competentes y formados, y con una mayor articulación de las políticas para así poder hacer efectivo el derecho a la educación. Todo lo cual requiere, además, de una voluntad política que se proponga efectivamente enfrentar la desigualdad y la exclusión educativa.

Tras la consecución de dichos objetivos podrán subsanarse las prácticas y limitantes que hemos evidenciado a lo largo del recorrido, ampliar las igualdades sociales sustantivas, y poder avanzar hacia una educación verdaderamente inclusiva.

Como afirma Aguilar Villanueva (1993)

Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien los espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno

---

144 Dubet, 2016.

contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes de todo error. La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo.

Esperemos con este estudio haber contribuido a ello.

## Bibliografía

- Acosta, F. (2011). *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, Buenos Aires.
- Acosta, F. (2012). *La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX*. Cadernos de História da Educação, vol. 11.
- Adaszko, A. (2005). *Perspectivas socio-antropológicas sobre la adolescencia, la juventud y el embarazo. En Embarazo y maternidad en la adolescencia. Estereotipos, evidencias y propuestas para políticas públicas*. Gogna, M. (coord.). CEDES, Buenos Aires. Disponible en: [https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios\\_catedras/electivas/816\\_rol\\_psicologo/material/unidad6/complementaria/embarazo\\_maternidad\\_adolescencia.pdf](https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/816_rol_psicologo/material/unidad6/complementaria/embarazo_maternidad_adolescencia.pdf)
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Estudio introductorio*. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. Méjico.
- Alcántara, A. y Fainsod, P. (2005). *Desigualdad, embarazo/maternidad adolescente y escuela media. Trayectorias escolares de alumnas embarazadas y alumnas madres de sectores populares; en AA. VV, Sexualidad, salud y derechos. Maternidades adolescentes. Maltrato y abuso sexual. Psicopatologización de niños y adolescentes*. Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Aparicio, P. C. (2009). *Los jóvenes y la lucha por la inclusión educativa, social y laboral en Argentina. El influjo de la desigualdad socioeconómica y la invisibilización política e institucional*. Diálogos Pedagógicos, 7, 14, 53-71.
- Anijovich, R. (2004). *Una introducción a la enseñanza para la diversidad. El trabajo en aulas heterogéneas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Arroyo, M., Nobile, M., Poliak, N. y Sendon, M. A. (2007). *Escuelas de Reingreso: análisis de una política de inclusión en un contexto fragmentado*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Barros, S., Castellani, A. y Gantus, D. (2017). *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. CLACSO, Buenos Aires.
- Baudelot, C. y Establet, R. (1975). *La Escuela capitalista en Francia*. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Barberis, E. (2013). *Procesos de implementación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral en la Ciudad de Córdoba. Análisis de las resignificaciones institucionales del Programa desde un estudio de casos*. Síntesis N° 4. Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC.
- Beck, U. y Beck Gernsheim, E. (2003). *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós, Barcelona.
- Bertranou, J., Isuani, F., Pereyra, E., y Agoff, S. (2016). *¿Unidad en la diversidad?: Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*.
- Blejmar, B. (2005). *Gestionar es hacer que las cosas sucedan*. Novedades educativas, Buenos Aires. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Boaventura de Sousa, S. (2010). *Para una democracia de alta intensidad*. Capítulo III. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO.
- Boaventura de Sousa, S. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce Extensión Universitaria. Universidad de la República.
- Bologna, E. (2012). *Inclusión educativa: la mirada desde las aulas*. Diálogos Pedagógicos. Año X, N° 20, octubre 2012. Pág. 153-156
- Bologna, E., Gómez, P. S., Morales, S., Plaza, V. (2017). *El derecho a la ciudad en cuestión: segregación residencial y experiencias de circulación de jóvenes en la Ciudad de Córdoba, Argentina*. Revista Quid 16 N°6 Especial.
- Boni, A. (2018). *Educación, democracia y justicia social*. En Deneulin, S., Clausen, J. y Valencia, A. Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina. Manantial, Buenos Aires.
- Bonvecchi, A. (2008). *Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada*. Desarrollo Económico, N° 190-191, pp. 307-339, IDES, Buenos Aires.

- Bourdieu, P. y Passeron, J. (1970). *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*.
- Briscioli, B. (2011). *Decisiones institucionales que obstaculizan la progresión por la escolaridad de los estudiantes*. Ponencia presentada en las Jornadas de Becarios 2011. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.
- Calvino, I. (2013). *Las ciudades invisibles*. 1ª ed. Siruela-Grupal, Buenos Aires.
- Carranza, J.P. y González, J.M. (2018). *Faltan maestros y planes educativos en las salas cuna*. La Voz. Recuperado en: <https://www.google.com/amp/s/m.lavoz.com.ar/amp/ciudadanos/faltanmaestros-y-planes-educativos-en-las-salas-cuna>
- Carvacho, C., Levinson B. y Tenti Fanfani, E. (2012). *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE -Unesco, Buenos Aires.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Castoriadis, C. (1976). *La Sociedad burocrática*. Tusquets, Barcelona.
- Castoriadis, C. (1993). *El Mundo fragmentado*. Altamira, Buenos Aires.
- Castoriadis, C. (1997). *El avance de la insignificancia*. Eudeba, Buenos Aires.
- Cels, E., Fernández Gioino, M. (2013). *El sentido de la inclusión educativa en el marco del Programa de Inclusión para la Terminalidad (PIT)*. Anuario Digital de Investigación Educativa, Núm. 24: XXIV Encuentro Estado de la Investigación Educativa, Córdoba.
- CEPAL (2013). *Embarazo adolescente, alerta temprana de la desigualdad*.
- Cervini, R. (1994). *Los factores determinantes del rendimiento escolar*.
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D., York, R. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC, US.
- Cristini, M. R. (2015). *El derecho de participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la escuela: acción política y procesos instituyentes*.

*Un estudio de casos en escuelas preuniversitarias de la ciudad de Córdoba.*  
IIFAP –UNC.

- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- Cunill Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y Política Pública*, 23, 1, 5-46.
- De Leon, G. (2017). *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social*. Documento de trabajo N° 158. CIPPEC. Recuperado de:  
<https://www.cippec.org/wpcontent/uploads/2017/04/158-DT-PS-Jovenes-que-cuidan-Gimena-de-Leon-2017.pdf>
- Danieli, M. E. y Gutierrez G. M. (2012). *Tensiones y desafíos de la inclusión educativa en la escuela secundaria*. *Cuadernos de Educación*, 10, 10.
- Deneulin, S., Clausen, J., y Valencia, A. (2018). *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), (2013). *La supervisión educativa en nuestro país: el trabajo del supervisor en cinco jurisdicciones*. Serie La Educación en Debate, N° 12.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), (2015). *Políticas de revinculación y terminalidad escolar. Reflexiones en torno a los abordajes contemporáneos orientados a universalizar la educación secundaria*. Serie La Educación en Debate, N° 19.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.
- Dubet, F. (2007). *El declive y las mutaciones de la institución*. *Revista de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid*, España.
- Dubet, F. (2012). *Los límites de la igualdad de oportunidades*. *revista Nueva Sociedad* No 239, mayo-junio de 2012.
- Dubet, F. (2016). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Siglo XXI, Buenos Aires.

- Duro, E., Volpi M. y Contreras D. (2010). *La enseñanza secundaria en la región: logros y desafíos*, E. Duro (comp.): Educación secundaria: derecho, inclusión y desarrollo. Argentina: UNICEF.
- Fainsod, P. (2008). *Embarazos y maternidades adolescentes*, en Morgade y Alonso (comp.): Desafíos de las escuelas - Cuerpos y Sexualidades en la Escuela. De la “normalidad” a la disidencia. Paidós, Buenos Aires.
- Fanfani, E. T. (2011). *La escuela y la cuestión social ensayos de sociología de la educación*. Siglo Veintiuno Editores.
- Feldfeber, M., y Gluz N. (2019). *Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina*. Revista Estado y Políticas Públicas N° 13, Buenos Aires.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.
- Ferrajoli, L., y Ibañez, P. A. (2016). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta.
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica.
- Filmus, D (2001): La educación media frente al mercado del trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Buenos Aires, Aula XXI.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2017). *Maternidad y paternidad adolescente. El derecho a la educación secundaria. Estudio sobre una experiencia educativa de la provincia de Buenos Aires*.
- Fontana, A. (2014). *La construcción de la igualdad en la escuela desde la perspectiva de los directores: Análisis y narrativa de tres casos*. FLACSO, Buenos Aires
- Fontana, A. (2019). *EL PIT y la salvación de lo bello*. Revista Scholé 01. Revista digital del ISEP (Instituto Superior de Estudios Pedagógicos), Córdoba.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*
- Galíndez, M. E. y Böhmer, M. G. (2019). *¿Tizas y Chupetes?: violencia de género y maternidad adolescente en las escuelas*. Disponible en:

<http://fundacionkaleidos.org/wp-content/uploads/2018/11/Tizas-y-Chupetes.-violencia-de-ge%CC%81nero-y-maternidad-adolescente-en-escuelas.pdf>

- Gallino, L. (1995). *Diccionario de sociología*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Giddens, A. (1997). *Sociología*. Alianza, Madrid.
- son, A., y Fanfani, E. T. (2014). *Mitomanías de la educación argentina: Crítica de las frases hechas, las medias verdades y las soluciones mágicas*. Siglo Veintiuno Editores.
- Gutierrez, M. (2014). *El nivel secundario en Córdoba: análisis de sus tendencias y transformaciones: 2003-2013*. Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba. UEPC. Alaya Servicio Editorial, Córdoba.
- Harmon, M. y Mayer, T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- IIPEE (2003). *¿Alumnos o madres y padres adolescentes?* Informes Periodísticos para su Publicación – N° 17, Buenos Aires.
- Isuani, F., Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018). *Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente*. GIGAPP Estudios Working Papers, 5(98-110), 526-547.
- Jacinto, C., Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Editorial Santillana/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- sede París, Buenos Aires.
- Jencks, C. (1972). *Inequality a reassessment of the effect of family and schooling in America*. Penguin Books.
- Kaplan, C. y Fainsod, P. (2001). *Pobreza urbana, diversidad y escuela media. Notas sobre las trayectorias escolares de las adolescentes embarazadas*. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, N°18, año 10 (UBA), Buenos Aires.
- Krichesky, M., y Duro, E. (2005). *Adolescentes e inclusión educativa: Un derecho en cuestión*. Centro de Publicaciones Educativas y Material didáctico: Fundación SES, Buenos Aires.
- Krichesky, M. (2014). *Formatos escolares alternativos y desigualdades sociales. Resultados de un estudio y reflexiones en torno al derecho a la*

*educación secundaria*. De Prácticas y discursos, Año 3, Número 3. Universidad Nacional del Nordeste.

- Hasicic C. (2012). *Adolescente, madre y pobre: proyectando un futuro posible*. Question – Vol. 1, N° 33. ISSN 1669-6581. Disponible el 20/02/2020 en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1335/1219>
- Llach, J. J. y Schumacher, F. (2002) *Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos en los aprendizajes y propuestas para superarla*. Anales de la AAEP, Tucumán.
- Lerchundi, M. J. (2018). *Las prácticas de interceptación policial como primer eslabón de la cadena punitiva*. KAIROS. Revista de Temas Sociales, Año 22. N° 41.
- Llorente, J. C. (2014). *Reseña del libro Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria Para Jóvenes*. Cuadernos de Educación, 12, 12.
- Martínez, M. C. (2015). *Condiciones de trabajo docente e inclusión educativa en un programa de reingreso escolar*. Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación. RELAPAE. Año 2 N° 2.
- Martuccelli, D. (2007). *Gramáticas del Individuo*. Losada, Buenos Aires.
- Míguez, D. P. (2017). *Las Complejidades de la Convivencia Ciudadana en la Escuela Media Argentina. Un estudio de caso en la provincia de Buenos Aires*. Polyphōnía. Revista de Educación Inclusiva. Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos de Educación Inclusiva (CELEI), Vol. 1, Enero-Julio 2017.
- Ministerio de Educación del Gobierno de la Provincia de Córdoba, Coordinación General del Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral para Jóvenes de 14 a 17 (2014). *Políticas sociales, intersectorialidad y ampliación de derechos de las infancias urbanas*.
- Molina, G. (2008). *Lo que muestran algunos indicios sobre alumnas embarazadas y maternidad en la escuela*. Cuadernos De Educación, 06, 06.
- Montes, N. y Ziegler, S. (2010). *Miradas sobre una experiencia de cambio en la escuela secundaria. Nuevos formatos para promover la inclusión educativa*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 15, N° 47.

- Moreira Slepoy, J. y Santiago, G. (Coord.) (2020). *Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. IIFAP – UNC.
- Morrone, A. y Terigi, F. (2014). *Inclusión educativa en el nivel secundario: políticas, escalas y formato escolar*. 1° Encuentro Internacional de Educación, Tandil.
- Nino, C. S. (1992). *Un País al Margen de la Ley*. Emecé. Buenos Aires.
- Nino, C. S. (2014). *Una teoría de la justicia para la democracia: Hacer justicia, pensar la igualdad y defender libertades*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Nobile, M. (2013). *Emociones y vínculos de la experiencia escolar. El caso de las escuelas de reingreso de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de doctorado. FLACSO, Buenos Aires.
- Nobile, M. (2016). *La escuela secundaria obligatoria en Argentina: desafíos pendientes para la integración de todos los jóvenes*. Última Década N°44, Proyecto Juventudes.
- Observatorio Argentinos por la Educación (2019). *El sistema de gestión escolar en Córdoba*.
- O`Donnel, G. (1978). *Apuntes para una teoría del Estado*. Revista Mexicana De Sociología.
- O`Donnel, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/N°4, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*. Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.
- Osuna, V. (2016). *La justicia social: entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones*. Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de La Matanza, Número 9.
- Oszlak, O. (2005). *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica*. A.A.V.V., Política y Gestión Pública, CLAD, Fondo de Cultura Económica.

- Oszlak, O. (2007). *Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?* Revista Reforma y Democracia N° 9 de CLAD, Caracas.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2000). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Pantelides, E. y Binstock, G. (2007). *La fecundidad adolescente en la Argentina al comienzo del Siglo XXI*. Revista Argentina de Sociología.
- Porter, L. (2006). *Políticas de subjetividad para la igualdad de oportunidades educativas. Un diálogo entre Juan Carlos Tedesco y Luis Porter*. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 8 (1). Consultado el día de mes de año en: <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-porter2.html>
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.
- Rivas, A., et al. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. CIPPEC, Arcor y Noble, Buenos Aires.
- Román, M.C. (2013). *Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto*. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. REICE. Vol. 11, Núm. 2.
- Romero, C. y Krichesky, G. (2019). *El director escolar en Argentina: Un actor clave pero (aún) invisible. Un estudio sobre las normas, condiciones laborales y formación de los directores escolares de escuelas públicas*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 27(12).
- Rosenfeld, M. (2013). *Embarazo y padres adolescentes en una escuela secundaria inclusiva*. 10mo Congreso Argentino de Educación Física y Ciencias, La Plata.
- Sagui, M. (2018). *Trayectorias escolares de embarazadas, madres y padres adolescentes. Análisis de un programa de inclusión educativa en CABA*. FLACSO, Buenos Aires.
- Santiago, E. G., et. al. (2019). *Proceso de neoliberalización, prácticas institucionales y comportamientos de los agentes en el nivel secundario del sistema educativo de Córdoba-Argentina*. Pág. 11969-11988. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-26929-6-4.

- Sarlo, B. (1998). *La máquina cultural. Maestras, traductores y vanguardistas*. Ariel, Buenos Aires.
- Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa (SPlyCE). (2017). *El oficio de preceptor. Algunos sentidos en la tarea de acompañamiento*. Disponible online.
- Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa (SPlyCE). (2019). *Acerca del proceso de implementación y renovación de los acuerdos escolares de convivencia (AEC) en las escuelas secundarias: a 10 años de la Resolución Ministerial 149 (2010-2019)*. Disponible online.
- Senén González, S. (2008). *Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica*. En Perazza, Roxana (Comp.). *Pensar en lo público*. Aique, Buenos Aires.
- Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. UNICEF-FLACSO, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. y Cardini, A. (2007). *Educación y sociedad: proyectos educativos y perspectivas futuras*. Torrado S. (Comp.) *Población y Bienestar en la Argentina del primer al segundo centenario (2 Tomos)*. Edhasa: 439-461 Tomo II, Buenos Aires.
- Terigi, F., Briscioli B., Scavino C., Morrone A. y Toscano A. G. (2013). *La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala*. La educación secundaria obligatoria en la Argentina. Revista del IICE /33.
- Terigi, F., Toscano, A. G. y Briscioli, B. (2012). *La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares*. Second ISA Forum of Sociology. Justicia Social y Democratización, Buenos Aires.
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema del individuo al desafío de política educativa*. Documento de la Organización de Estados Americanos, Proyecto Hemisférico de OEA. Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar, Buenos Aires.

- Terigi, F. (2015). *La inclusión en la escuela media ante la persistencia del modelo escolar tradicional*. Diálogos del SITEAL (Sistema de información de tendencias educativas en América Latina).
- Terigi, F y Lopez, J. (2015). *De la trayectoria en singular a las trayectorias en plural*. Directores que hacen escuela. OEI, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2010). *Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?* OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril, Buenos Aires.
- Trujillo, V., Henao, E. J. y González, C. (2004). *Fecundidad adolescente en Colombia: Incidencia, tendencias y determinantes. Un enfoque de historia de vida*. Documentos CEDE, N° 31, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Tobelem, A. (1993). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)*. Manual de Operaciones. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico Región América Latina y el Caribe. Publicaciones Ocasionales de LATPS N° 9.
- Vanella, L. y Maldonado, M. (2014). *La escolaridad secundaria: nuevas apuestas a la inclusión de los jóvenes. la experiencia del PIT 14 -17 en la ciudad de Córdoba*. Cuadernos De Educación, 12, 12.
- Vanella, L. y Maldonado, M. (2013). *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT)*. UNC-UNICEF, Córdoba.
- Vázquez, M. S. (2011). *Programa de retención escolar de alumnos padres y alumnas madres y embarazadas: una propuesta orientada a garantizar el derecho a la educación de estos jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible el 21/02/2020 en <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/09.pdf>
- Vázquez, M. S. (2014). *Escuelas de Reingreso: un soporte para las pruebas escolares de alumnas embarazadas y/o madres en contextos de marginalidad urbana*. Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 4 - Nro. 8.
- Wigdorovitz de Camilloni, A. R. (2008). *El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones*. Políticas Educativas – Campinas, v.2, n.1.

- Yapur, J. (2016). *Nuevos formatos escolares para la escolarización secundaria: un estudio del Programa Inclusión y Terminalidad de la escuela secundaria para jóvenes de 14 a 17 años en la provincia de Córdoba*. Educación, Formación e Investigación, Vol.2, N°3.
- Ziegler, S. (2011). *Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?*, en Tiramonti, G. (Dir.): Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Homo Sapiens, Rosario.