

VI Congreso Nacional y IV Internacional de Investigación Educativa.

Área o Mesa: 20 Políticas Educativas y Derecho a la Educación. Debates, iniciativas y proyectos en América Latina.

Tipo de trabajo: Ponencia

Título: LA POLÍTICA DE OBLIGATORIEDAD DEL NIVEL MEDIO DE EDUCACIÓN EN ÁREAS RURALES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN. DECISIONES, ACCIONES Y DEBATES.

Autor/a/es/as: María Rubio

Expositor/a/es/as: María Rubio

Institución a la que pertenece: Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional del Comahue.

Dirección electrónica: so_mari@hotmail.com

La presente ponencia tiene el propósito de presentar los primeros avances del Trabajo de Investigación cuyo objeto de estudio fue “*La política de obligatoriedad del Nivel Medio de Educación en áreas rurales de la Provincia del Neuquén*”¹. El mismo se realizó en el marco de la Beca otorgada por el Consejo Interuniversitario Nacional.

Debido a que este Trabajo Investigativo constituye un abordaje de la macro política educativa, es que se seleccionaron como técnicas de investigación: el análisis de fuentes documentales nacionales y provinciales, y entrevistas a informantes claves (funcionarios estatales). A su vez se utilizó como método de análisis de los datos obtenidos el Método Comparativo Constante (Glaser y Strauss, 1995).

A partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 se establece la obligatoriedad del Nivel Medio. Interpretamos la norma como el diseño institucional de una política educativa que obliga al Estado, como agente educativo, a generar las medidas necesarias para universalizar dicho nivel; y ello sólo es posible si se inscribe en

una política de igualdad educativa, ya que: *“Un modelo de Política de la Igualdad, dice que una sociedad justa presupone que en ella sea posible asegurar no sólo los derechos y libertades subjetivas de acción, sino también las condiciones materiales elementales para poder hacer un uso efectivo de esos derechos y libertades”* (Cortés Rodas, 1999:163). En ese sentido es que a este equipo le interesó generar conocimiento respecto de las políticas educativas diseñadas e implementadas por los responsables de la educación pública, para garantizar ese derecho en las zonas rurales de la Provincia de Neuquén.

Nos propusimos como una de las primeras actividades, diseñar y analizar el mapa de la red institucional de las escuelas secundarias rurales. Para ello realizamos un primer relevamiento en la Web en el que encontramos la página del Mapa Educativo Nacionalⁱⁱ, en el que figuraban 19 escuelas medias rurales en la Provincia de Neuquén. Con esa información nos dirigimos al CPE a fin de corroborarla. En primer lugar acudimos a la oficina de la Vocalía Gremial de Nivel Medio y allí nos informaron que no había escuelas rurales de nivel medio y nos sugirieron acercarnos a la Dirección Provincial de Nivel Medio para corroborar la información; en esta oficina un asesor nos informó que sólo conocían una escuela rural, el CPEM N° 86 de Costa de Malleo, en el que comenzaría a implementarse el Proyecto Horizontes.

Coordinamos entonces una entrevista en la Dirección Provincial de Nivel Medio a fin de relevar más información al respecto, allí la funcionaria entrevistada sostuvo: *“es muy atinado tu reportaje hoy. Porque nosotros en Neuquén no tenemos implementado hasta hoy la secundaria en la escuela rural”*ⁱⁱⁱ.

Luego de recabar esta información y considerando que ya hacía cinco años que se había sancionado la obligatoriedad del Nivel Medio, múltiples fueron los interrogantes que nos surgieron: ¿por qué no existía un diseño político educativo que garantice este

derecho a los jóvenes/adolescentes que habitan en las zonas rurales de la Provincia de Neuquén? ¿Cuál es, entonces, el rol del Estado Neuquino en materia de políticas educativas?

Decidimos por ello, redefinir la búsqueda y comenzamos a pensar, entonces, en las “escuelas medias del interior de la Provincia” (según expresión de los entrevistados), para conocer cuál era la oferta escolar a la que podían acceder las poblaciones rurales para continuar sus estudios medios. Varios y sorprendentes fueron los hallazgos: 1) Los datos del último censo no discriminan población rural de urbana; 2) Los listados de escuelas de nivel primario y nivel medio que conseguimos en el CPE, luego de varias visitas, no tenían los mismos criterios de elaboración por lo que no podían cruzarse; 3) Esos listados consideraban escuelas rurales a escuelas, que sabíamos, estaban en el centro de ciudades importantes, como por ejemplo, Zapala; 4) Del mismo CPE nos proporcionaron^{iv} estadísticas de 16 escuelas medias rurales.

En ese marco, y con esas contradicciones manifiestas que constaban en la información recabada, fuimos realizando nuestros primeros análisis acerca de lo que estaba sucediendo en la Provincia de Neuquén con la educación media rural. Supimos por medio de un ex funcionario que en el 2008 ya se había intentado implementar el Proyecto Horizontes pero por “oportunistas políticos” no se lo concretó debido a que éste era un plan diseñado por el Ministerio de Educación Nacional y la gestión provincial de aquel entonces, tenía diferencias políticas con el mismo.

Compartimos con Oszlack (1997) que el Estado es lo que hace (y lo que no hace) y en ese sentido leemos que el Estado Neuquino se ha corrido de su rol de garante, vulnerando el derecho a la educación de cientos de jóvenes de las zonas rurales que no tienen la posibilidad de acceder a la escuela secundaria si no migran a las zonas urbanas.

De nuestros antecedentes se deriva que *“la política educativa (en Neuquén) esta estrechamente relacionada con la gestión de los conflictos. Por lo tanto en la década de la reforma educativa neoliberal como en la actualidad, la neutralización del conflicto es el dato que orienta la decisión política* (Barco et al, 2012:116). En consecuencia advertimos cierta precariedad en la toma de decisiones; ello se manifiesta en eliminar de la agenda estatal la puesta en marcha del Plan Horizontes en el 2008, argumentando disputas políticas, y se evidencia en las “idas y vueltas”^v de la normativa sancionada en 2012 para concretar ese plan nacional. Un funcionario entrevistado de extracción gremial de nivel medio, sostuvo: *“Lo primero que voy a decirte es que la Provincia prácticamente no tiene una política educativa a nivel provincial. La Provincia lo único que hace es incorporar los programas que vienen de Nación”*; en este sentido, según los datos relevados, surge que la actual propuesta educativa para la educación media rural es el “Proyecto Horizontes”^{vi}, diseño político educativo emanado del Ministerio de Educación de la Nación, propuesto para el Ciclo Básico.

Al ser ésta la única propuesta para garantizar el derecho a la educación secundaria de la población rural, nos abocamos a su análisis. Del estudio de las Resoluciones del CPE que reglamentan la implementación del Plan Horizontes, se desprenden las siguientes tendencias:

- Principio de diferenciación curricular: se norman curriculums diversos según los circuitos de escolarización, ya que para el nivel medio rural, a diferencia de la secundaria urbana, el “eje central son las cuatro áreas troncales: Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales”^{vii}, con lo cual se pierde la especificidad de los contenidos de las disciplinas, y no se garantiza justicia curricular (Connell, 1997), cuestión que también se evidencia a nivel

discursivo, ya que un funcionario de alto rango sostuvo: “*lo relacional es casi más importante que lo académico*” (entrevista a funcionario).

- Prima el Paradigma de la responsividad: que se basa en la capacidad de respuesta de los sistemas a las demandas del contexto. En ese sentido, los parajes en que se implementará el Proyecto Horizontes serán aquellos que hayan “demandado”^{viii} educación media rural, no garantizando el mismo acceso a la educación a todos los jóvenes/adolescentes del resto de la Provincia, vulnerándose de esta manera el derecho a la educación de los jóvenes de áreas rurales. Ello se relaciona también con lo que Barco y otros señalan: “*al terminar los estudios (...) los estudiantes van construyendo ese sentido de los límites (Bourdieu y Passeron, 2003), que constituye una anticipación práctica, en gran medida inconciente, de los límites objetivos adquiridos durante la experiencia social y educativa, y se expresa en premisas negativas del tipo “no nací para esto”, o positivas como “puedo hacer lo que me propongo” (Barco et al, 2012:134), y en ese sentido vale preguntarse si una población caracterizada por la dispersión social, puede organizarse para demandar un derecho que les fue consagrado por ley recién hace cinco años.*

- Se promueve la Ideología de la Responsabilidad Social: se deposita en las comunidades rurales la responsabilidad de demandar educación media y en las posibilidades de las escuelas primarias de “prestar” sus instalaciones para que los jóvenes de la secundaria puedan seguir estudiando, se constituyen éstas en dos condiciones primordiales para que el Estado actúe.

- Se garantiza la igualdad de oportunidades, más no el derecho a la educación: la diferencia fundamental radica en que el primero reposa sobre la competitividad, respondiendo a un modelo de “educación mercantil”, en cambio

el segundo se compromete con el principio de igualdad educativa y requiere políticas económicas y sociales que atiendan la igualdad en el ejercicio del derecho.

En un contexto de “fragmentación educativa” (Tiramonti, 2005), caracterizado por la existencia de formatos escolares flexibles que implican la “atención de las necesidades específicas de cada contexto”, se construyen circuitos escolares diferenciados que, no hacen más que perpetuar las desigualdades toda vez que se constituyen en propuestas educativas de baja calidad para los sectores históricamente desfavorecidos. En este sentido es que la propuesta educativa del Plan Horizontes, para los jóvenes de las zonas rurales, consiste en que los estudiantes del ciclo básico de nivel medio cursen sus estudios en las escuelas primarias de sus comunidades (o la más cercana) y sean acompañados diariamente por un tutor, que será un maestro. Los profesores de la escuela secundaria que absorba esa matrícula viajarán periódicamente a la comunidad a dictar las clases pertinentes, y serán quienes realicen la planificación anual de contenidos. Puede advertirse la precariedad en que los estudiantes de zonas rurales accederán al Ciclo Básico de la Educación Secundaria, sin poseer espacio físico propio y adquiriendo una educación que leemos como “semi-presencial”^{ix} por el encuentro con los profesores, cuestión que se torna más desigual en tanto que, hasta el momento, no se ha elaborado una propuesta de continuidad del Ciclo Superior para esta población educativa de la zona rural.

Las características del modo de funcionamiento del Plan Horizontes, que implican la no necesidad de construir edificios para su funcionamiento ya que la actividad se desarrollaría en las escuelas primarias disponibles, la estructuración curricular por áreas y no por disciplinas, la asignación de estas áreas a “maestros” y no a profesores de nivel medio, el contacto esporádico con los docentes de las distintas disciplinas; vislumbra

una tendencia a la “desinstitucionalización” (Dubet, 2006) signada por la pérdida de identidad de la institución escolar de Nivel Medio.

En este sentido es que se puede concluir que esta propuesta educativa, tal cual esta planteada, no garantizaría el derecho a la educación, sino más bien, sumergiría a los jóvenes de las zonas rurales en, al decir de Sirvent, “múltiples pobreza” (1998). Se entiende que éstas incluyen la pobreza de protección, la política y la pobreza de entendimiento; situación de desigualdad reforzada en tanto que en un Sistema de Educación Común que se basa en los principios de inclusión, entendida como acceso, permanencia y egreso escolar, en el cual se impulsa una formación relevante, aludiendo a la centralidad del conocimiento, en el que el Estado toma el lugar de garante del derecho a la educación, en el que se propone una formación generalista (Resolución del CFE 84/09), contradictoriamente se diseñan circuitos escolares diferenciados como el Proyecto Horizontes para las zonas rurales, Proyecto que no satisface las necesidades mínimas de las que depende el crecimiento y la dignidad del ser humano, ya que no propiciaría la participación, la creación, la reflexión y autovalorización de sí y del grupo de pertenencia.

Para cerrar cabe decir que esa propuesta educativa se estructura a partir de la necesidad de garantizar la “inclusión”, presente tanto en la normativa como en el discurso de los funcionarios provinciales: “*incluir implica atender toda una diversidad*” (entrevista a funcionario). El debate por los sentidos y la forma en que se materializa la inclusión educativa esta siempre vigente, en este sentido es que a este equipo de investigación le interesa explicitar que, como una primera lectura, esta “política de inclusión” (Proyecto Horizontes) diseñada e implementada en las zonas rurales de la Provincia de Neuquén reposa sobre la diferenciación de circuitos escolares, y no

garantiza el derecho a la educación de la escuela media a los jóvenes/adolescentes que allí habitan.

ⁱ El plan de trabajo de la beca se denomina “*La política de obligatoriedad del Nivel Medio de Educación en áreas rurales de la provincia del Neuquén. Decisiones, acciones y debates*” dirigida por la Prof. María José Laurente, y otorgada mediante convocatoria 2012 “Programa de Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas” realizada por el Consejo Interuniversitario Nacional. Se enmarca en el proyecto del equipo de política educativa de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNCo, denominado “*El Derecho a la Educación y la Universalización del Nivel Medio de Educación. Un estudio de la macro – política estatal y de las micro –políticas institucionales en las provincias de Río Negro y de Neuquén*” Dirigido por la Mg Silvia Barco.

ⁱⁱ Elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://www.mapaeducativo.edu.ar/mapserver/aen/educacion/localizar/index.php>

ⁱⁱⁱ Entrevista a funcionario.

^{iv} Recibimos vía e-mail las estadísticas mencionadas de parte de Departamento de estadísticas educativas de la Dirección General de Planeamiento Educativo del Consejo Provincial de Educación.

^v A modo de ilustración, en la Resolución N° 1585 del CPE se establece la implementación del Proyecto Horizontes en las escuelas primarias: N° 253 de Manzano Amargo; N° 249 de Santo Tomás; N° 130 de El Salitral; N° 43 de Paraje San Ignacio; N° 320 de Costa de Catan Lil. Catorce días después se emite la Resolución N° 1674 del CPE que excluye del proyecto horizontes a la escuela primaria N° 320 de Costa de Catan Lil.

^{vi} Que comenzó a implementarse en Neuquén en Marzo del 2013.

^{vii} Res 1276/12 del CPE y Considerandos Res 2020/12 CPE

^{viii} Y que tengan escuelas primarias con capacidad edilicia para abrir aulas de nivel medio.

^{ix} En el artículo 109° de la LEN se regula que la educación a distancia sólo podrá adoptarse en el ciclo superior para la modalidad de educación rural.