

# Diez años de política educacional en la Argentina (2003-2013): algunas consecuencias para la educación secundaria

**Stella Maris Más Rocha**

**Susana E. Vior**

Recibido Julio 2016

Aceptado Octubre 2016

---

## Resumen

El artículo analiza las principales medidas político educacionales adoptadas en Argentina entre 2003 y 2013 respecto de la enseñanza secundaria, la recuperación del nivel, sus características, el establecimiento de la obligatoriedad, los viejos problemas que persisten y el surgimiento de nuevos. A partir de la situación que se describe, se formulan algunas hipótesis acerca de la distancia entre el discurso político y sus concreciones en el sistema educativo. Para ello se considera la legislación sancionada y las medidas adoptadas, al tiempo que se presenta información que da cuenta del estancamiento en la matrícula de la educación pública, el crecimiento sostenido del sector privado, el aumento de la repitencia y la sobreedad, el problema del abandono y la expansión del nivel a expensas de la creación de formatos institucionales alternativos a la escuela y con una significativa reducción de las horas de clase.

**Palabras clave:** Política educacional – Legislación – Enseñanza secundaria – Evolución cuantitativa – Obligatoriedad escolar

## Abstract

This paper analyzes the main educational policies taken in Argentina between the years 2003 and 2013 related the high school education, the recovery of that level, its singularities, the enforcement of the compulsory characteristic, the persistence

of old problems and the birth of new ones. Starting from the described status, some hipótesis are formulated about the gap between the policy discourse and the deeds in the educational system. For that purpose the current laws and the actions adopted are analyzed, while information is given about several facts: the stagnation of enrollment in public education, the persistent growth of the private sector, the increasing year repetition and aging of pupils, the courses given up. The level is expanding due to the rise of institutions as options to school with remarkable reduction in teaching hours.

**Key words:** Educational politics – Laws – High school education – Quantitative evolution – Compulsory education

### **Presentación<sup>1</sup>**

En los últimos veinte años, el sistema educativo argentino afrontó dos procesos de reforma: uno en la década de 1990 y otro a partir de la presidencia de N. Kirchner. En anteriores trabajos (Más Rocha y Vior, 2009; Vior y Oreja Cerruti, 2013) hemos afirmado que estos cambios no fueron originales sino que se desarrollaron en la mayoría de los países de la región, enmarcados en los procesos más amplios de reformas estructurales del Estado. Las medidas político educativas definidas por los organismos internacionales fueron aplicadas, con diferentes matices y en diversos momentos, en casi toda América Latina. Las características que adquirieron dependieron de tres factores principales: la situación financiera de cada país, la interpretación de la coyuntura político económica y la posición ideológica respecto del papel de Estado en educación (Carnoy, 2001).

En Argentina, la autodenominada “transformación educativa”, transfirió responsabilidades financieras y de gestión de la nación a las provincias (Ley de Transferencias N° 24049/91), reestructuró los históricos niveles educativos, suprimió el secundario a partir de la creación de la Educación General Básica

---

1 Este artículo es una versión ampliada y revisada de la ponencia presentada por las autoras en el XXIII Seminario Internacional sobre la Formación de Profesores para el Mercosur – Cono Sur: “*Sistemas de Educación en los países del Mercosur y la participación política de los educadores en la construcción de soberanía: discursos y prácticas*”, Caracas, Venezuela, 02 al 06 de noviembre de 2015.

y un Ciclo Polimodal, extendió la obligatoriedad escolar a 10 años, definiendo a la familia como agente natural y primario de la educación (Ley Federal de Educación N° 24195/93), diversificó la oferta de instituciones universitarias y de carreras orientadas a dar respuestas a “necesidades locales”, permitiendo el arancelamiento e impulsando la descentralización salarial en la universidad (Ley de Educación Superior N° 24521/95). Estas medidas, estrechamente articuladas con las políticas económicas, sociales y culturales que llevaron al país a una de las mayores crisis de su historia, significaron un retroceso en los intentos por democratizar la educación y el sistema en su conjunto iniciados con la recuperación de las instituciones constitucionales a fines de 1983<sup>2</sup>. Entre sus consecuencias se destacan la desaparición de la escuela secundaria, especialmente la técnica, la creación de diferentes estructuras educativas en las provincias – incluso, estructuras disímiles en el interior de cada jurisdicción– y con distintas posibilidades de conducción técnico pedagógica y de financiamiento.

Con el siglo XXI, después de la crisis de 2001-2002 y de la movilización de amplios sectores sociales, se inicia un nuevo ciclo de reformas educacionales gestadas a partir de una evaluación superficial y sesgada sobre el origen del deterioro que siguió a las políticas implementadas en los 90. A través de una lectura típica del pensamiento único, se atribuye al neoliberalismo de esa década la responsabilidad por el deterioro en los resultados de la escolarización, pero se utilizan renovados mecanismos de pseudoconsulta para recoger opiniones y propuestas para la superación de los problemas identificados y sólo se cuestiona a la Ley Federal de Educación de 1993.

Como ya señaláramos en el trabajo antes citado (Más Rocha y Vior, 2009), en las medidas adoptadas a partir de 2003 es posible identificar algunas rupturas con los preceptos de los 90, pero sobresalen las continuidades, ahora integrantes de un denominado –según diferentes autores– neokeynesianismo, neodesarrollismo (Félez y López, 2012), “neoliberalismo de Tercera Vía” (Wanderley Neves, 2010).

---

2 Aún desde otra perspectiva, M. Carnoy (2001) ha señalado que “[...] algunos estudios empíricos, como los del Banco Mundial, revelan que las políticas recomendadas por el FMI y el Banco Mundial están unidas a la extensión de la miseria, al reparto cada vez más desigual de los ingresos y las riquezas y a la lentitud del crecimiento económico [...] En tales condiciones, resultaba muy difícil ofrecer una enseñanza de mejor calidad; los profesionales de la educación aguantaron mucha de esta carga y se responsabilizaron de las dificultades crecientes” (p. 114).

Desde el punto de vista económico, a lo largo del período objeto de este artículo, no se ha modificado el proceso de concentración del capital y la distribución regresiva del ingreso que dejaron las políticas de los 90; tampoco la consecuente y fuerte polarización social a pesar de haberse expandido la masa de consumidores. En ese sentido, algunos datos acerca de la situación económica y social justifican esta afirmación: el poder adquisitivo de los ingresos de los ocupados retrocede hasta ubicarse en el nivel del año 2008, período en el cual comienza a sentirse el impacto recesivo de la crisis internacional; entre fines de 2013 y mediados de 2014 la tasa de pobreza aumentó del 32,7% al 36,2% mientras que la indigencia pasó del 9,7% al 11,1%; para 2014 la tasa de desempleo era del 11% (Lozano y Raffo, 2014). Según los autores, el sector público en su rol de empleador, particularmente a través de los gobiernos provinciales y municipales, logró amortiguar la caída del segmento formal de los asalariados al tiempo que se expandió la informalidad laboral, la precarización y el cuentapropismo. Resulta obvio destacar que la pobreza y el desempleo tienen consecuencias persistentes sobre niños, niñas, adolescentes, familias y docentes.

### **Algunas continuidades y algunos cambios en la política educacional de la década**

En esta etapa, a pesar del intento por resaltar su papel como responsable de garantizar el derecho social e individual a la educación, el Estado ha colocado el énfasis en las políticas de evaluación y asistencia social. En el apartado “Políticas sociales y escuela secundaria” hacemos referencia a dos de las medidas asistenciales adoptadas, la Asignación Universal por Hijo y las becas PROGRESAR. Las evaluaciones internacionales, nacionales y jurisdiccionales –implementadas desde los 90– se han intensificado a partir del año 2000<sup>3</sup>.

La sanción de numerosa legislación educacional en el período 2003-2013 reiteró los modos de hacer política –sugeridos en el ya histórico documento de CEPAL y UNESCO (1992)– a través de la “concertación y el “consenso” como

---

3 Este tema se encuentra trabajado en profundidad en Vior *et al.* (2016), resultado de una investigación realizada por Laura Rodríguez y las autoras del presente artículo. En el capítulo “El paradigma de la calidad educativa y las preocupaciones por la escuela media. Una breve reconstrucción histórica” se hace un *racconto* de cómo llega la evaluación de la calidad a la Argentina y sus manifestaciones en el nivel secundario.

estrategias que hicieron vivir, nuevamente, la ilusión de un proceso de reforma democrático y participativo. Tanto el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como el Consejo Federal de Educación (organismo no representativo de los electores ya que está integrado por funcionarios de los ministerios de Educación nacional y provinciales) han jugado un papel central en la construcción del consenso, ya sea impulsando proyectos de ley –como en el caso del PEN<sup>4</sup>– o avalando sus decisiones<sup>5</sup>. De esta manera, continúa la tendencia de desplazamiento del poder desde el legislativo hacia el ejecutivo limitándose el Congreso a convertir en ley las iniciativas del PEN (Vior, 1999).

En el sistema educativo se ha borrado cada vez más el límite entre lo público y lo privado. Una de las formas en que esto se expresa es a través del énfasis puesto, en la legislación, en quién es el agente que “gestiona”: el Estado, el sector privado, las cooperativas o el sector “social” (Ley de Educación Nacional, 26206/06, arts. 13º y 14º). Las instituciones estatales, privadas, de organizaciones no gubernamentales y/o de iniciativa social, se incorporan en el texto legal en pie de igualdad, bajo el argumento de que la educación es “responsabilidad de todos”<sup>6</sup>. Junto con ello, en el gobierno del sistema se incorporan miembros de “organizaciones de la sociedad civil” en funciones de asesoramiento y consulta. Paralelamente, se restringe la participación de docentes y estudiantes (Más Rocha y Vior, 2009). Las atribuciones y la composición de los Consejos Consultivos del Consejo Federal de Educación (Económico y Social, de Políticas Educativas y de Actualización Curricular) evidencian el incremento de representantes provenientes del sector privado (entidades de educación de gestión privada, organizaciones empresarias, organizaciones socio-productivas).

En 2006, con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), se recupera la enseñanza secundaria como nivel y se establecen, así, 13 años de escolaridad

4 La mayoría de las leyes educacionales del período ha sido sancionada por iniciativa del PEN, desconociendo o ignorando los proyectos de ley que, sobre cada tema, presentaron diferentes bloques partidarios. Ejemplo de ello lo constituyen: Ley del Ciclo Lectivo Anual N° 25864/2003, Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058/2005, Ley de Educación Nacional N° 26206/2006.

5 Tal es el caso, por ejemplo, de la Resolución del CFE N° 233/2014 que dictaminó “Apoyar la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional de incorporar a la Educación Obligatoria la sala de cuatro (4 años) y de universalizar la sala de tres (3) años del Nivel Inicial” (art. 1º).

6 Una medida similar puede rastrearse en el proyecto de reforma del sistema educativo firmado por Astigueta y Borda, en 1969. Allí se planteaba que la educación privada era la que daba la familia y, la educación pública (estatal o no estatal) era la que tenía al bien común. La Ley Federal de Educación N° 24195 también incluyó dentro de la educación pública a las instituciones de gestión privada.

obligatoria para todo el país. Casi una década después, lejos se está de cumplir el mandato legal toda vez que, según las estadísticas oficiales, sólo el 61% de los alumnos matriculados finaliza la escuela secundaria (SITEAL, 2014)<sup>7</sup>. Junto con la LEN, otras leyes del período se propusieron también metas ambiciosas que no lograron plasmarse aún en medidas efectivas y universales.

Así como la situación del nivel medio no puede entenderse si no se hace referencia a los cambios en la estructura económica y social, tampoco pueden desconocerse las características que asumió el proceso de escolarización de sus estudiantes en los niveles anteriores; características que condicionan fuertemente los resultados de la enseñanza secundaria. Tal es el caso de la asistencia al nivel inicial, el incremento de la matrícula en jornada extendida o completa, la erradicación del analfabetismo, el cumplimiento de 180 días de clase en el año, la mejora de la calidad y la equidad, cuestiones que analizaremos a continuación.

*Escolarización en el nivel inicial:* En la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26075/05) se plantea que el incremento del presupuesto destinado a Educación (6% del PBI) tenía, como uno de sus objetivos prioritarios para el año 2010, “incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos” (art. 2° inc. a). En 2010, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 644.210 niños entre 3 y 5 años –lo que representa el 35% del grupo de edad– no asistían a la escuela (casi 60.000 de ellos eran niños de 5 años). No está demás recordar que la obligatoriedad de la sala de 5 años fue establecida en 1993 por la Ley Federal de Educación. En ese sentido, cabe señalar que dos décadas después de haber sido definidos los objetivos para la educación inicial, se puede apreciar que la situación ha mejorado aunque siguen sin cumplirse las metas establecidas: en 2014, estaban cursando el primer grado de primaria 19.250 alumnos que no habían asistido a la

7 En una actualización de este estudio, SITEAL muestra que en 2014 el 68,9% de los jóvenes entre 20 y 22 años que accedieron a la escuela secundaria la completaron., con notables diferencias según el nivel socioeconómico del hogar: bajo (57,3%), medio (71,1%) y alto (89,4%) (SITEAL, 2016). Quince años antes, el Banco Mundial reconocía que éste era uno de los mayores problemas educativos de nuestro país: “A pesar de todo, aumentar la tasa de retención en secundaria sigue siendo uno de los principales desafíos de la Argentina [...] La tasa de graduación en educación secundaria es del 52% [en 1996], comparada con el 80% que es la tasa promedio de los países del OCDE. De 100 estudiantes que ingresan en primaria, 84 ingresarán en el séptimo grado, 76 entrarán en el noveno grado, 40 lo harán en el último año de educación secundaria, y sólo siete se graduarán en la universidad” (Experton, 1999: iv-v).

sala de 5 años<sup>8</sup>. Parece importante precisar que la expansión de la matrícula del nivel inicial –como la de los otros niveles del sistema– se ha dado principalmente por el crecimiento del sector privado: entre 2003 y 2013 el sector público se incrementó un 22% mientras que el privado lo hizo en un 57%<sup>9</sup>.

*Jornada completa o extendida en educación primaria:* La Ley de Financiamiento Educativo también propuso “lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas” (art. 2º inc. b). Éste resulta, sin dudas, uno de los objetivos menos atendido; en 2014, sólo tres de las 24 jurisdicciones del país pudieron cumplirlo: Tierra del Fuego, 48,2%; Ciudad de Buenos Aires, 36,1%; Córdoba: 34,9%<sup>10</sup>. La situación del Conurbano Bonaerense es la más preocupante, ya que allí sólo el 4,4% de los alumnos de educación primaria asistía a este tipo de instituciones. También en este aspecto, la diferencia entre las escuelas del sector público y privado se acentúa notablemente, llegando estas últimas a duplicar<sup>11</sup> o triplicar<sup>12</sup> la cantidad de alumnos que asisten a la escuela por más de 4 horas diarias. Menos del 20% de las escuelas primarias del país cuenta con jornada extendida o completa. Este hecho muestra la necesidad de crear nuevas escuelas y/o ampliar la infraestructura edilicia de las existentes para dar respuesta a las necesidades de la población y a las prioridades que la normativa fijó. Hay que tener presente que en el momento de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (2005), la educación “básica” estaba integrada por 9 años de escolaridad obligatoria. Los datos de 2014 a los que hicimos referencia, sólo contemplan la educación primaria (que en algunas provincias es de 6 años y en otras de 7). En el nivel secundario, la información publicada no permite realizar afirmaciones respecto de la asistencia a jornada completa o extendida<sup>13</sup>.

8 Como en casi todos los indicadores educativos, el problema más extendido –en términos absolutos– se encuentra en el Conurbano Bonaerense: en 2014, 9.583 alumnos matriculados en primer grado de primaria, en esa zona, no habían asistido al nivel inicial. Fuente: DINIECE, Anuario Estadístico 2014.

9 Ver Cuadro 1.

10 Fuente: DINIECE, Anuario Estadístico 2014.

11 Tal es el caso de las provincias de Chubut, Jujuy y Mendoza.

12 Se trata de las provincias de San Juan, San Luis y Tucumán.

13 En el caso de las escuelas públicas, podemos inferir que se trata de escuelas técnicas que, por su organización curricular, requieren funcionar en doble turno. En cuanto a las privadas, es más difícil realizar afirmaciones respecto de la duración de la jornada dado que un alto porcentaje de esas instituciones ofrecen diferentes opciones (jornada extendida, doble, talleres optativos, actividades deportivas, etc.).

Llama la atención que, mientras se plantea este objetivo, un número importante de alumnos asiste a instituciones educativas en turno intermedio, es decir, que tienen menos de 4 horas diarias de clase. En primaria, en 2014, sobre un total de 10.326 matriculados en turno intermedio, 8.803 concurrían a escuelas públicas<sup>14</sup>. En el nivel secundario, eran 8.271 y 6.222, respectivamente<sup>15</sup>. No hemos encontrado referencia alguna sobre este problema ni en la literatura académica ni en los documentos oficiales<sup>16</sup>.

*Analfabetismo:* La Ley de Financiamiento Educativo también se propuso “erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional” (art. 2º inc. 3). En 2010, más de 600.000 personas mayores de 10 años eran analfabetas (la Provincia de Buenos Aires concentra el 28% de los analfabetos)<sup>17</sup>.

*Días de clase:* La ley del Ciclo Lectivo Anual estableció, en 2003, un mínimo de 180 días de clase para los niveles obligatorios. Desde el momento de su sanción se ha incumplido reiteradamente (Más Rocha y Vior, 2009). En 2011, por Resolución N° 165 del Consejo Federal de Educación, ese mínimo se elevó a 190 días, objetivo que muy pocas jurisdicciones han alcanzado<sup>18</sup>.

No hay información oficial que indique por qué no se cumplieron los objetivos planteados en 1993, en 2003, ni en 2005 y, por lo tanto, por qué es necesario proponer “nuevos” (aunque no necesariamente otros). La redefinición constante de las metas y de los plazos para alcanzarlas habilita el iniciar períodos de reformas con *nuevas* propuestas. R. M. Torres (2001) sostiene que las decisiones

14 Como en el resto de los indicadores educativos, las provincias más pobres son las que concentran la mayor cantidad de matrícula en primaria con sólo tres horas de clase diarias: Formosa (2180), Santiago del Estero (1933), Buenos Aires (1732), Salta (1141) y Jujuy (962). Fuente: DINIECE, Anuario Estadístico 2014.

15 Ver Cuadro 6 en el apartado “La enseñanza secundaria en cifras: viejos y nuevos problemas”.

16 Sin embargo, el tema sí ha sido objeto de preocupación por parte de las familias de los niños que asisten a este tipo de instituciones. Ver, por ejemplo, para el caso de la provincia de Formosa:

- “Padres de alumnos de la escuela 380 reclaman por escasas horas de dictado de clases”, Diario El Comercial, 11/03/2010.

- “Padres exigen que se quite el turno intermedio de niños”, Diario El Comercial, 14/08/2011.

- “Denuncian grave conflicto en un comedor de la Escuela N° 378”, Formosa Expres Diario, 08/05/2015.

- “Escuela N° 378: tensión entre padres y docentes por el cierre del turno intermedio”, Diario La Mañana, 08/06/2015.

17 Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

18 En 2012, 5 provincias lograron cumplir los 190 días fijados por la Resolución y en 2014 fueron sólo 2.



respecto de los plazos no están fundamentadas en ningún cálculo o criterio científico pero generan ilusión de consenso y de compromiso común<sup>19</sup>.

Podemos encontrar coincidencias entre este proceso y el que siguen los organismos internacionales y los gobiernos que firman los acuerdos. Tal es el caso de las metas acordadas en 1990 en la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” en Jomtiem que, al no haberse cumplido, fueron retomadas en el año 2000 en el Foro Mundial de Educación, en Dakar. En 2010, en el documento “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”<sup>20</sup> se definieron las 11 metas generales para los próximos años. La primera de ellas<sup>21</sup> se relaciona con la participación de la “sociedad civil” en temas de políticas públicas, confirmando la adopción de las propuestas del neoliberalismo de Tercera Vía para “democratizar la democracia” (Giddens, 1999). La segunda meta se propone “garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo” (OEI, 2010: 148). No podemos dejar de llamar la atención sobre este punto: Argentina, un país en el cual la obligatoriedad de la escuela primaria se estableció hace ya más de 130 años, ha firmado esta meta. En la reciente Declaración firmada en Incheon (República de Corea), con motivo de la realización del Foro Mundial de Educación 2015, los ministros y funcionarios admiten que aún se está lejos de haber alcanzado la educación para todos<sup>22</sup> (UNESCO, 2015) y se comprometen, nuevamente, a definir prioridades y objetivos a cumplirse, esta vez, en 2030.

Al respecto, Tomasevski (2004) sostiene que la recurrencia de proyectar metas para el futuro, sin establecer los compromisos financieros correspondientes, aleja del campo de trabajo la necesidad de adoptar medidas inmediatas.

19 Al ser consultado por una de las autoras de este artículo, un experto del BID, ex funcionario del Ministerio de Educación en los primeros años del período que trabajamos, reconoció que ese organismo público no contaba con ningún estudio confiable que justificara el enunciado de las metas fijadas por la Ley de Financiamiento.

20 El texto final fue aprobado por la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en 2010.

21 Meta General 1: “Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora”. Meta Específica 1: “Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural” (OEI, 2010: 147).

22 En 2012 sólo un 35% de los 113 países que se reunieron en Dakar habían alcanzado los cuatro objetivos que tienen metas mensurables (asegurar una educación primaria universal, reducir el analfabetismo adulto en un 50%, lograr la paridad de género en la educación primaria y media y mejorar la calidad de la educación). En América Latina y el Caribe, solo veintitrés países, un poco más de la mitad del total, tienen datos para evaluar si se alcanzaron globalmente los objetivos. De ellos, Cuba es el único que lo logró (Razquin, 2015).

## **Recomendaciones de los organismos internacionales para la educación secundaria**

Como anticipamos, al igual que en los 90 es posible establecer paralelos entre la definición de políticas educacionales realizadas por los organismos internacionales y las adoptadas por el gobierno nacional. OEA (Organización de los Estados Americanos), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), BM (Banco Mundial), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) han formulado diagnósticos, definido problemas y prioridades y fijado plazos para el cumplimiento de las metas.

La política educacional de la etapa que se inicia en 2003 se corresponde con el momento en que los organismos (principalmente el BM y el BID) revisan las recomendaciones previas a partir de las “lecciones aprendidas” y/o “derivadas de la experiencia”. Así, en los inicios del siglo XXI se evidencia un marcado interés por la enseñanza media.

A diferencia de los 80 y 90, décadas en que el énfasis estaba colocado en el nivel primario (o “educación básica”, como ha denominado ambiguamente el Banco Mundial<sup>23</sup>), en años recientes han elaborado numerosas recomendaciones centradas en la reforma de la escuela secundaria (Tello, 2013; Vior y Oreja Cerruti, 2013) como estrategia para lograr la cohesión social en el contexto de “la sociedad del conocimiento y la información”. Entre ellas se destacan: incorporar las TICs en el aprendizaje de los jóvenes y en la formación de docentes; identificar a la escuela como espacio de prevención de embarazos, de enfermedades de transmisión sexual, como lugar del aprendizaje de la tolerancia y como instrumento de competencia; reconocer los riesgos de la inversión pública en educación secundaria (ya que posee menor tasa de retorno); crear sistemas de incentivos y rendición de cuentas para las instituciones y los docentes,

---

23 Tomasevski (2004) señala que en la “Declaración Mundial sobre educación para Todos” de Jomtiem (1990) el derecho a la educación fue reemplazado por expresiones del tipo “acceso a la educación”, “una chance de aprender”, “satisfacción de necesidades de aprendizaje” y “escuela primaria” fue trastocada por “educación básica” (p. 133-134). En el mismo sentido, indica que aparece el término “asociados” para referirse a las relaciones entre gobiernos y ONGs, como si sus intereses fueran idénticos o como si actuaran como socios “naturales” (p. 144).

otorgar autonomía administrativa y pedagógica a las escuelas (BID, 2010 y 2012; BM, 2005 y 2007). Estas recomendaciones no son totalmente distantes de las planteadas en décadas anteriores. Por ejemplo, la preocupación por la calidad, el reemplazo de la igualdad y la democratización por la equidad, el diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento o monitoreo de resultados, la rendición de cuentas (*accountability*), muestran continuidad en las políticas de los últimos 30 años. Sin embargo, la prioridad en el pasaje del “elitismo” a la “inclusión” en la cual “todos tienen la misma oportunidad de andar el camino desde la educación primaria hasta una nueva esfera de aprendizaje secundario, haciendo posible el llamado de la universidad y del mercado laboral” (BM, 2007: 14), el “empoderamiento” de los docentes y jóvenes (concebidos como factor social de riesgo para la gobernabilidad de los países pobres y/o agentes positivos de cambios económicos y sociales en un contexto de desarrollo de las TIC's), la articulación del Estado con la sociedad civil, aparecen como acciones propias para el siglo XXI. Se vincula a la educación secundaria con el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de la tolerancia. Sin embargo, se insiste en que los gobiernos deberían financiar la fase obligatoria del nivel (primer ciclo) y las familias y las comunidades locales deberían desempeñar un papel activo en la fase no obligatoria.

### **La enseñanza secundaria en cifras: viejos y nuevos problemas**

En Argentina, intentar realizar algún análisis de la situación educativa de la población a partir de datos estadísticos, información que se supone pública y que, por lo tanto, debiera estar disponible para el conjunto de la ciudadanía, presenta algunas dificultades. La intervención del INDEC, en el año 2007, ha significado la ausencia (o la no publicación) de información sumamente valiosa, por ejemplo, la correspondiente a pobreza e indigencia.

En lo que refiere a educación, el Censo Nacional de Población 2010 dejó de relevar la asistencia a la escuela según el tipo de instituciones. En consecuencia, no es posible identificar los cambios o la distribución de la matrícula en las diferentes dependencias (pública / privada). La información respecto de la asistencia no se publica por edades simples sino en agrupamientos etarios que se corresponden con una de las dos estructuras del sistema educativo argentino

(primaria de 6 años y secundaria de 6 años)<sup>24</sup>, lo que impacta en el cálculo de las tasas netas y brutas de escolaridad en los niveles obligatorios<sup>25</sup>. Finalmente, tampoco se releva la asistencia por año de estudio. Las decisiones adoptadas por el INDEC no nos permiten comparar algunos resultados del Censo 2010 con los anteriores. Por otro lado, los Anuarios Estadísticos elaborados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación, fueron presentando sucesivos cambios en las categorías utilizadas y en las formas de publicar la información.

Aún con las dificultades para la reconstrucción de los datos que nos interesan, es posible dar cuenta de tendencias generales que se verifican en el período estudiado<sup>26</sup>:

- En el conjunto del sistema educativo, el mayor crecimiento se registra en el sector privado, acentuando el fenómeno de la privatización de la educación y de la política educativa (Vior y Rodríguez, 2012)<sup>27</sup>.

- Por primera vez en nuestra historia educacional, disminuye la matrícula en la escuela primaria, y ese descenso tiene su origen en la pérdida de 382.368 alumnos en la educación pública.

---

24 El Censo 2010 presenta los siguientes agrupamientos de edades: 6-11 (primaria), 12-14 (Ciclo básico de la escuela secundaria), 15-18 (Ciclo orientado de la escuela secundaria).

25 El programa REDATAM (Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador) de CEPAL brinda información sobre asistencia escolar por edades simples, pero puede inducir a confusiones en tanto presenta cuatro opciones respecto de la asistencia a los diferentes niveles del sistema (primario, EGB, secundario y polimodal) y no ofrece datos por año de estudios.

26 **Por la extensión del presente texto, no vamos a trabajar las diferencias jurisdiccionales, aunque no las desconocemos.** En todos los casos, nos referimos a la educación común.

27 Las autoras diferencian los procesos de privatización “en” la educación (característico de los 90) y los de privatización “de” la política educativa: “Si en el período precedente, los intereses corporativos de los agentes privados se materializaron en su participación directa en los organismos estatales de fiscalización de la educación primaria, secundaria y superior no universitaria privada, en esta etapa, las reformas implican su ingreso en todos los organismos de elaboración de políticas y de gobierno y coordinación de la educación en general, en pie de igualdad con los funcionarios gubernamentales que tradicionalmente habían representado el “interés público”. De esta manera, se intensifica la intervención de grupos, sectores e instituciones privadas en las instancias encargadas del seguimiento y la evaluación del sistema, y en los espacios ministeriales de asesoramiento y consulta. Simultáneamente, se limita la participación de docentes, estudiantes y padres en el gobierno del sistema y en las instituciones educativas” (Vior y Rodríguez, 2012: 99).

- El aumento de la cantidad de alumnos en la escuela secundaria pública en el período 1996-2003 fue mayor que entre 2003 y 2013 (13% y 12%, respectivamente), aún cuando la obligatoriedad se estableció en 2006. En las instituciones privadas el crecimiento fue del 12% y 19%, respectivamente.

**Cuadro 1: Alumnos matriculados en Nivel Inicial, Primario y Secundario  
Total país. Años 1996, 2003 y 2013**

Nivel	1996	2003	% Variación 1996-2003	2013	% Variación 2003-2013
<b>Inicial</b>					
Estatal	775.599	903.322	16%	1.099.407	22%
Privado	325.209	352.679	8%	553.250	57%
<b>Total Inicial</b>	<b>1.100.808</b>	<b>1.256.011</b>	<b>14%</b>	<b>1.652.657</b>	<b>32%</b>
<b>Primario</b>					
Estatal	3.514.071	3.747.747	7%	3.365.379	-10%
Privado	917.523	970.863	6%	1.198.112	23%
<b>Total Primario</b>	<b>4.431.594</b>	<b>4.718.610</b>	<b>6%</b>	<b>4.563.491</b>	<b>-3%</b>
<b>Secundario</b>					
Estatal	2.173.521	2.460.694	13%	2.766.456	12%
Privado	827.186	924.233	12%	1.099.663	19%
<b>Total Secundario</b>	<b>3.000.707</b>	<b>3.384.927</b>	<b>13%</b>	<b>3.866.119</b>	<b>14%</b>

Elaboración propia.

Fuente: DINIECE, Anuarios Estadísticos 1996, 2003 y 2013.

Nota: El organismo tomó como estructura: 6 años de primaria y 6 de secundaria. Esto trae como consecuencia que, en 2013, haya una subvaloración de la matrícula en el nivel secundario. Ese año, 267.221 alumnos de séptimo año de primaria aparecen contabilizados, por DINIECE, en el nivel secundario.

Los históricos problemas de la escuela secundaria (repetencia, sobreedad, abandono) permanecen a lo largo de la última década, tal como se muestra en los Cuadros 2 y 3<sup>28</sup>, pero se acentúan en la educación pública:

- La tasa de repetencia en las escuelas públicas triplica a la de las escuelas privadas en el período 2003-2012, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado.

- La repetencia aumenta todos los años, tanto en escuelas públicas como privadas, a pesar de que se han implementado diversas estrategias para flexibilizar el régimen de asistencia, promoción y calificación. La repetencia es un fenómeno absolutamente naturalizado en el sistema educativo pero, también, encubierto a partir de la adopción de medidas técnico pedagógicas que procuran que los estudiantes no repitan sin que ello sea, necesariamente, garantía de aprendizaje<sup>29</sup>.

- La sobreedad aumenta en todo el período; y en las escuelas públicas, casi la mitad de los estudiantes tiene una edad superior a la esperada.

- La tasa de abandono interanual se duplica en las escuelas públicas, siendo más acentuada en el Ciclo Orientado.

---

28 Los datos fueron procesados por la DINIECE a solicitud de las autoras ya que no todos se publican en los Anuarios Estadísticos.

29 Ver, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo Federal de Educación N° 93/09 (aprueba el documento “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria”), N° 174/12 (aprueba el documento “Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación”). Para el caso de la Pcia. de Buenos Aires, ver la Res. DGCyE N° 587/11 (aprueba el Marco General del Régimen Académico para la Educación Secundaria”).

**Cuadro 2. Tasa de repitencia y sobreedad en la escuela secundaria.  
Total país. 1999-2012**

Año	REPITENCIA				SOBREEDAD			
	Educación estatal		Educación Privada		Educación estatal		Educación Privada	
	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)
1999	9,9	6,9	3,4	3,8	39,1	44,7	13,9	19,9
2003	11,1	8,5	4,0	3,1	38,2	42,9	13,8	18,7
2004	12,4	9,4	4,4	3,5	38,8	43,5	14,4	19,6
2005	14,7	10,1	5,0	3,7	40,0	43,6	14,7	18,6
2006	15,4	10,3	5,3	3,6	42,6	42,3	16,0	18,3
2007	14,0	9,6	4,8	3,7	43,6	43,0	16,6	20,0
2008	14,5	9,9	5,2	3,5	45,1	44,8	17,5	20,2
2009	15,0	9,5	5,0	3,1	45,7	46,7	17,8	20,3
2011	15,0	8,7	4,9	4,9	45,4	46,3	17,4	19,7
2012	13,9	7,9	4,4	2,6	44,8	45,6	16,9	19,3

Elaboración propia. Fuente: DINIECE.  
Nota: No contamos con los datos del año 2010.

**Cuadro 3. Tasa de abandono interanual en la escuela secundaria.  
Total país. 2003-2013**

Año	Educación estatal		Educación Privada	
	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)
2003-2004	10,6	22,0	1,7	11,9
2004-2005	10,5	23,1	2,6	12,5
2005-2006	12,2	22,8	3,6	12,2
2006-2007	11,8	21,6	4,3	12,5
2007-2008	10,0	21,1	4,8	11,8
2008-2009	10,5	19,8	2,2	12,6
2009-2010	11,0	17,8	4,6	10,7
2011-2012	10,7	18,4	2,9	10,3
2012-2013	10,5	17,5	3,4	9,3

Elaboración propia. Fuente: DINIECE.  
Nota: No contamos con los datos del año 2010.

Como habíamos afirmado, el papel del Estado como evaluador se ha profundizado. Argentina no sólo realiza pruebas nacionales para “medir” la calidad de la educación (a través de resultados de aprendizajes) sino que también participa de evaluaciones internacionales como PISA<sup>30</sup> y LLECE<sup>31</sup>. En este aspecto, también han ocupado un lugar central las recomendaciones de los organismos como el BM, CEPAL y OCDE.

Aún con las críticas que se puedan formular, por el carácter que adquiere la evaluación y la responsabilidad principal que se atribuye a los docentes por los resultados, los datos muestran que –en el período estudiado– sólo hubo mejoras en los niveles de desempeño medio y bajo en el caso de los ONE. La situación relativa de Argentina en el conjunto de los países evaluados por PISA ha empeorado entre 2006 y 2012.

#### Cuadro 4. Resultados ONE en último año de escuela secundaria. Total país

Año y nivel de desempeño	Matemática	Lengua	Ciencias Sociales	Ciencias Naturales
<b>2005</b>				
Alto	12,5%	23,4%	20,7%	14,5%
Medio	35,8%	38,2%	42,4%	38,5%
Bajo	51,8%	38,4%	36,9%	47%
<b>2010</b>				
Alto	14,7%	20,4%	17,2%	13,4%
Medio	55,3%	53,3%	52,8%	52,2%
Bajo	30%	26,3%	30%	34,4%
<b>2013</b>				
Alto	12%	21,3%	19,2%	13,2%
Medio	60,1%	53%	50,5%	52,5%
Bajo	27,9%	25,7%	30,3%	34,3%

Elaboración propia

Fuente: DINIECE. Resultados ONE 2005, 2010 y 2013.

30 Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) de la OCDE. Se trata de un estudio internacional sobre capacidades para la vida en la población de estudiantes de 15 años de edad, relacionadas con Ciencias, Matemática y Lectura. Argentina participó en 2001, 2006, 2009, 2012 y 2015.

31 El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), dependiente de OREALC-UNESCO, lleva a cabo “Estudios Regionales Comparativos y Explicativos” sobre rendimiento en Ciencias, Matemática, Lengua y Factores Asociados, aplicado a alumnos de 3° y 6° año de la Educación Primaria de 15 países de la región. Argentina participó en PERCE 1997, SERCE 2006 y TERCE 2013.



En una reciente investigación<sup>32</sup>, planteábamos que los operativos de evaluación están cada vez más distanciados de las prioridades y de la realidad cotidiana de las instituciones; la información que se obtiene de ellos no llega a las escuelas ni a los profesores, pero termina siendo vinculada principalmente con lo que sucede –o no sucede– dentro del aula y con la actividad de los docentes. Así, los resultados de las evaluaciones no involucran en el proceso de reflexión a los funcionarios gubernamentales y su desempeño ni extienden su análisis a otros factores asociados, como por ejemplo la organización de los tiempos y espacios destinados a la enseñanza, las características institucionales, los efectos de otras políticas educativas o sociales, las condiciones de vida y de trabajo tanto de los docentes como de los alumnos y sus familias, etc. Parece haber una renuncia a un diagnóstico de base más amplia para analizar no sólo las “prácticas institucionales”, o las “prácticas docentes” sino también las “prácticas estatales”, entendiendo a estas últimas como el conjunto de políticas públicas sectoriales e intersectoriales que contribuyen a delimitar las condiciones de vida y de apropiación de los bienes sociales por parte de la población, en este caso, el bien “educación” (Vior *et. al.*, 2016).

La duración de la jornada escolar, así como la cantidad de días de clase, impactan en la “calidad” de la educación. Transcurridos ya 13 años desde la sanción de la ley N° 25864, llama la atención que se haya incrementado el número de estudiantes secundarios matriculados en escuelas con turno intermedio, esto es, con una jornada de 3 o menos horas diarias de clase. A partir de los datos publicados por la DINIECE en los Anuarios Estadísticos pudimos identificar un sostenido aumento de la matrícula en este tipo de instituciones: entre 2008 y 2014 se duplicó, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado. Esto permite inferir que el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria y la expansión del nivel, en algunas provincias<sup>33</sup>, se produjeron a partir de la reducción en el número de horas de clase. Miles de adolescentes que *deben* asistir a la escuela para percibir el subsidio correspondiente a la Asignación Universal por Hijo (AUH) lo hacen en el turno intermedio de instituciones públicas.

---

32 Nos referimos al proyecto “La evaluación de la calidad como política para el mejoramiento de la enseñanza secundaria. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1992-2013)”, dirigido por Susana Vior y radicado en el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján. Ver Vior *et al.*, 2016.

33 Principalmente, las provincias de Buenos Aires, Formosa, Córdoba y Entre Ríos.

**Cuadro 6: Alumnos matriculados en turno intermedio en Nivel Primario y Secundario. Total país. Años seleccionados**

Nivel	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
<b>Primario (1)</b>										
Estatal	26.611	21.681	21.857	19.783	16.603	13.531	9.703	8.081	7.441	8.803
Privado	453	440	748	84	197	928	600	578	955	1.523
<b>Total</b>	<b>27.064</b>	<b>22.121</b>	<b>22.605</b>	<b>19.867</b>	<b>16.800</b>	<b>14.459</b>	<b>10.303</b>	<b>8.659</b>	<b>8.396</b>	<b>10.326</b>
<b>Secundario (2)</b>										
<b>Ciclo Básico</b>										
Estatal	3.072	2.129	2.625	2.039	1.261	2.277	3.801	3.726	3.847	4.133
Privado	179	41	233	29	187	518	361	287	913	1.174
<b>Total</b>	<b>3.251</b>	<b>2.170</b>	<b>2.858</b>	<b>2.068</b>	<b>1.448</b>	<b>2.795</b>	<b>4.162</b>	<b>4.013</b>	<b>4.760</b>	<b>5.307</b>
<b>Ciclo Orientado</b>										
Estatal	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	803	1.003	2.231	2.461	2.089
Privado	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	649	199	162	719	875
<b>Total</b>	<b>S/D</b>	<b>S/D</b>	<b>S/D</b>	<b>S/D</b>	<b>S/D</b>	<b>1.452</b>	<b>1.202</b>	<b>2.393</b>	<b>3.180</b>	<b>2.964</b>

Elaboración propia. Fuente: DINIECE, Anuarios Estadísticos años seleccionados.

(1) Se considera una estructura de 6 años (que hasta 2006 correspondía a EGB1 y EGB2)

(2) Se considera una estructura de 6 años (que hasta 2006 correspondía a EGB3 y Polimodal)

### Diferentes escuelas secundarias para diferentes sectores sociales

La recuperación de la democracia, en 1983, propuso entre otras cosas democratizar el sistema educativo y sus instituciones. Para ello, una de las medidas más importantes fue la eliminación de los exámenes de ingreso y los cupos en las escuelas secundarias públicas dependientes del Ministerio de Educación y en las Universidades Nacionales. Esto implicó, inmediatamente, un significativo aumento de la matrícula aunque se produjeron, al mismo tiempo, problemas derivados de la

incorporación de sectores sociales que accedían a estas escuelas por primera vez, con docentes que no habían sido preparados para atender esa expansión y con una infraestructura edilicia insuficiente para ese crecimiento (proceso no novedoso si se analiza el desarrollo del nivel a lo largo del siglo XX).

Desde la década del 90 el sistema educativo argentino, en su conjunto, depende de las jurisdicciones provinciales. Se han estudiado ya, algunas de las consecuencias de los diversos circuitos que se fueron creando en las provincias para dar respuestas a la demanda educativa, sobre todo, de los sectores más pobres (Vior, 1999; Más Rocha, 2007).

A comienzos del nuevo siglo, y como uno de los efectos de la crisis económico-política de 2001-2002, se crearon nuevos formatos escolares diseñados para quienes nunca habían accedido a la escuela secundaria y/o no lograban permanecer en ella. Aún con características y recursos disímiles, las propuestas de “inclusión educativa” coinciden en reconocer como problema el formato de la denominada “escuela media tradicional”: disciplinas organizadas en asignaturas que se cursan en simultáneo, necesidad de aprobar todas las asignaturas para pasar de un año a otro, repitencia como mecanismo institucional para quienes no aprueban, exigencia de asistir diariamente, etc. A continuación, nos referiremos brevemente a dos iniciativas del PEN que difieren en objetivos, alcances, recursos, inversión presupuestaria y condiciones de trabajo de los docentes.

*Plan FiNes:* En 2008, el Consejo Federal de Educación aprobó la creación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FiNes. En 2012, por Resolución del Ministerio de Educación se aprobó su extensión hasta 2015. El FiNes se plantea, entre otros objetivos, la incorporación de adolescentes y adultos que abandonaron o nunca iniciaron la escuela primaria o secundaria. Funcionan en “sedes” (pueden ser escuelas, dependencias municipales, centros deportivos, locales partidarios, iglesias, ONGs, casas particulares, etc.), con una estructura organizativa mínima (1 secretario/a y 4 tutores por sede), con docentes (no necesariamente titulados) precariamente contratados por cuatrimestre y una organización curricular flexible. Los datos oficiales indican que el Plan ya cuenta con más de 500.000 graduados<sup>34</sup>.

---

34 Sería necesario realizar una evaluación del Programa analizando la trayectoria e inserción (escolar, laboral) de sus egresados.

**Cuadro 7. Plan FINES. Total país**

Año	Sedes	Tutores	Alumnos inscriptos	Egresados
2008	2223	13511	202271	61776
2009	2845	17693	395167	92574
2010	2912	17585	232753	115816
2011	2875	28197	270218	71846
2012	2556	51379	303820	63276
2013	3010	62689	385381	107190

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

*Escuelas secundarias técnicas dependientes de Universidades Nacionales:* Estas escuelas tienen como destinatarios a adolescentes pobres que residen en el área de influencia de la universidad (en general, repitentes y/o que han abandonado la escuela). En 2014 se crearon 3 escuelas en tres Universidades Nacionales: UNSAM (Orientación en Industrias de Procesos), UNDAV (Orientación en Construcciones), UNQUI (Orientaciones: Industrias de Procesos, Programación –Informática– y Alimentos). En 2015, se sumaron la UBA (Orientaciones: Tecnologías de la Información y Comunicación y Mecatrónica o Robótica.) y la UNGS (Electrónica, Bachillerato Orientado en Lenguas Extranjeras y Bachillerato Orientado en Comunicación). Estas escuelas se plantean con formatos innovadores en jornada completa: no tienen repitencia (tanto la asistencia como la aprobación es por asignaturas y no por año) y, en consecuencia, los estudiantes pueden diseñar su propio trayecto educativo, los docentes han sido seleccionados por las universidades y son designados por cargo (y no por horas cátedra), cuentan con dos vicedirectores (académico y sociocomunitario) y tutores por curso, ofrecen desayuno y almuerzo. El Ministerio de Educación aporta los recursos para la construcción del edificio escolar, salario del personal docente y gastos correspondientes al funcionamiento cotidiano (comedor, micros para traslados de estudiantes, etc.).

### **Políticas sociales y escuela secundaria**

Junto con las medidas educacionales mencionadas se han adoptado, también, políticas sociales focalizadas destinadas a tener impacto sobre la superación de la pobreza y, en consecuencia, en la escolarización de los más pobres<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Si bien el análisis de cada una de las medidas adoptadas requiere un tratamiento en profundidad, aquí solo se mencionan dos de esas medidas porque podrían tener impacto en la escolarización.

*Asignación Universal por Hijo para Protección Social:* Establecida el 29 de octubre de 2009, por Decreto de necesidad y urgencia N° 1602 del Poder Ejecutivo Nacional<sup>36</sup>, modifica la ley N° 24714 que, en 1994 había “ajustado” el régimen de asignaciones familiares establecido por un gobierno de facto, en 1968, que cobraban todos los trabajadores en situación de dependencia. En los *considerando* se reconoce que

forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante... No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inculcablemente ofrece una *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal* (destacado en el original).

Se trata de un subsidio mensual “condicionado”, destinado a niños y adolescentes (hasta 18 años de edad), que exige asistir a la escuela y realizar un control sanitario anual (cumplimentando el plan de vacunas obligatorias)<sup>37</sup>. En 2015 costó al fisco aproximadamente \$35.000 millones (2% del presupuesto nacional). Diversos especialistas plantean que hay dificultades para medir el impacto de la AUH en la reducción de la pobreza, pero señalan que habría resultados alentadores sobre los niveles de asistencia escolar. Si bien hoy tiene más de 3.500.000 beneficiarios, no es universal –aunque su nombre así lo indique–, sigue siendo una política focalizada pues se calcula que más de 2 millones de niños no reciben ningún ingreso por derecho. Se evidencia aquí una “reducción del concepto de igualdad a la idea de focalización” (Verger y Bonal, 2011: 924), renunciando deliberadamente a otras estrategias de políticas universales.

36 Nuevamente aquí encontramos otro ejemplo del modo de hacer política en esta etapa. Se aprueba por Decreto del PEN –es decir, sin debate público– desconociendo proyectos de ley anteriores: desde 1997 había, en el Congreso Nacional, 17 proyectos sobre asignaciones presentados por diferentes partidos políticos. Uno de los primeros autores en traer el tema al país fue Rubén Lo Vuolo en su libro *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (1995). Enviada como proyecto de ley del PEN a fines de junio de 2015, la AUH fue aprobada con el mismo régimen de ajustes semestrales que tienen las jubilaciones.

37 Todos los meses el Estado paga el 80% del subsidio. Anualmente, si la familia presenta los certificados de asistencia a la escuela y de control sanitario, se paga el 20% restante.

*Becas PROGRESAR:* Creado en 2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, constituye un nuevo esquema condicionado de transferencias de ingresos a jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo, vital y móvil. Los destinatarios están obligados a inscribirse en el sistema educativo formal, en el Plan FiNes o en Centros de Capacitación Laboral acreditados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

### **Reflexiones finales**

El siglo XXI se ha iniciado con nuevas reformas educativas que, a través de la firma de Acuerdos y Metas y la sanción de nueva legislación educacional, se proponen alcanzar los objetivos que otras normas legales no cumplieron, postergando reiteradamente los plazos para hacerlos efectivos.

Los cambios producidos en la escuela secundaria argentina del último decenio se han dado en un contexto caracterizado por un discurso gubernamental de “inclusión social” junto con el despliegue de un conjunto de políticas públicas (educativas, sociales, laborales) destinadas a que los más pobres estén incluidos en el sistema educativo (o en circuitos paralelos).

Tanto en las formas de “hacer política” como en las medidas adoptadas, se evidencian continuidades entre los 90 y la etapa iniciada en 2003. En tanto no cambió la distribución regresiva del ingreso, no se han resuelto los altos porcentajes de desempleo, subocupación y condiciones de trabajo precario. En ese contexto, el Estado se asume como garante del derecho a la educación, junto con otros actores sociales, extendiendo la obligatoriedad escolar, incrementando el presupuesto destinado a educación y desarrollando numerosas políticas focalizadas para intentar paliar los efectos de la política económica. Insistimos en afirmar que, a pesar del intento por resaltar –en el discurso– su papel principal en materia educacional, el Estado ha acentuado el énfasis en las políticas de evaluación y asistencia social.

Las medidas adoptadas respecto de la escuela secundaria y sus estudiantes siguen sin revertir los históricos problemas que afectan al nivel (el abandono,

la repitencia, la sobreadad, la “calidad” y la diversidad de instituciones para los diferentes sectores sociales) y, a la vez, se crean nuevos, como la existencia de estudiantes atendidos en una jornada escolar reducida. Al identificar bajos resultados obtenidos en pruebas estandarizadas con pobreza, se convierte en natural lo que es social y políticamente producido. Se adoptan estrategias pedagógicas de recuperación (de clases y contenidos) y tutoría, identificando como principales responsables de la situación a los docentes. Estas medidas técnico pedagógicas no fueron acompañadas por efectivos cambios en la infraestructura, equipamiento y formación de personal para atender a los adolescentes más pobres que están doblemente obligados a asistir a la escuela: en primer lugar, porque la ley lo exige pero, también, como condición para el cobro de una parte significativa del subsidio denominado “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”<sup>38</sup>. La obligatoriedad de la escuela secundaria constituye, entonces, un mecanismo de *inclusión forzada* (Fontes, 1996) ya que ningún adolescente puede ser excluido de ella.

Si bien se ha ampliado la población escolarizada en el nivel, se ha llevado a cabo aplicando estrategias de bajo costo, en las que se acentúa la diferenciación entre instituciones según el sector social que atienden. Esto es esencial en el capitalismo pero parece necesario enfatizar las dimensiones que alcanza esa diferenciación en las últimas décadas. El despliegue de programas alternativos a la escuela, para los más pobres, evidencia el reforzamiento y la naturalización de las diferencias a través del discurso de la inclusión: todos pueden educarse pero cada uno en el espacio que le corresponde. La diferenciación, así, aparece legitimada.

## **Bibliografía**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010) [en línea] *¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina?* Washington DC. Disponible en: <http://publications.iadb.org> Fecha de acceso: 25/02/2015.

---

<sup>38</sup> Cabe aquí alguna reflexión respecto de los intereses específicos de los adolescentes para estar en las escuelas, aprender, apropiarse y producir conocimiento bajo estas circunstancias.

\_\_\_\_\_ (2012) [en línea] *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington DC. Disponible en: <http://www.iadb.org> Fecha de acceso: 25/02/2015.

BANCO MUNDIAL (2005) [en línea] *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington DC. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/> Fecha de acceso: 25/02/2015.

\_\_\_\_\_ (2007) *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una nueva agenda para la educación secundaria*. Bogotá, Colombia; Mayol Ediciones S.A.

CARNOY, M. (2001) “La articulación de las reformas educativas en la economía mundial”. En *Revista de Educación*, número extraordinario 1, pp. 111-120.

CEPAL / UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: Eje de la Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

DINIECE (2013) [en línea] *A propósito del debate sobre la evolución de la matrícula en el sector privado*. Junio. Disponible en [http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109842/debate\\_matri\\_privada\\_.pdf](http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109842/debate_matri_privada_.pdf) Fecha de acceso: 01/09/2015.

EXPERTON, W. (1999) *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, Human Development Department, LCSHD Paper Series N° 46. Washington DC, The World Bank.

FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E. (2012) *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires, Editorial El Colectivo, Herramienta Ediciones.

FONTES, V. (1996) “Capitalismo, Exclusões e Inclusão Forçada”. En *Tempo*, vol. 2, n° 3, 1996, Rio de Janeiro, pp. 34-58.



GIDDENS, A. (1999) *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Taurus.

LOZANO, C. y RAFFO, T. (2014) [en línea] *El deterioro de las condiciones de vida de la población al tercer trimestre del 2014*, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en: [http://www.ipypp.org.ar/descargas/Empleo%20y%20Pobreza\\_3er%20trimestre%202014.pdf](http://www.ipypp.org.ar/descargas/Empleo%20y%20Pobreza_3er%20trimestre%202014.pdf) Fecha de acceso: 01/10/2015.

MÁS ROCHA, S. M. (2007) “Una política para la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires: de un proyecto democratizador a una escuela reproductora”. En *REXE “Revista de estudios y experiencias en educación”*. Edición Especial Vol. 1, N°1, Facultad de Educación, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile, pp. 29-53.

\_\_\_\_\_ y VIOR, S. (2009): “Nueva legislación educacional: ¿nueva política?”. En VIOR, S.; MISURACA, M. R. y MÁS ROCHA, S. M. (comps.) *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.

OEI (2010) [en línea] *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, Madrid. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021.pdf> Fecha de acceso: 20/09/2015.

RAZKIN, P. (2015) “Introducción y presentación del Dossier: Educación para Todos 2015: Balance y Prospectiva para o desde América Latina”. En *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 6, N° 8, pp. 8-30.

SITEAL (2014) [en línea] *Perfiles de países: Argentina*, julio. Disponible en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal\\_perfil\\_argentina\\_20140731.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_perfil_argentina_20140731.pdf) Fecha de consulta: 30/09/2015.

TELLO, C. (2013) “La educación secundaria en Latinoamérica: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. ¿Avanzamos hacia el posneoliberalismo?”. En PINI, M.; MÁS ROCHA, S. M.; GOROSTIAGA, J.;

TELLO, C. y ASPRELLA, G. (comps.) *La educación secundaria: ¿modelos en reconstrucción?* Buenos Aires, Editorial Aique.

TOMASEVSKI, K. (2004) *El asalto a la educación*. Barcelona, Intermón Oxfam.

UNSECO (2015) *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Foro Mundial de Educación, Incheon, mayo.

VERGER, A. y BONAL, X. (2011) *La Estrategia Educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el “aprendizaje para todos”*. En *Educação & Sociedade*, vol.32, no.117, Oct./Dec. Campinas, pp. 911-932.

VIOR, S. (dir.) (1999) *Estado y educación en las provincias*. Madrid, Miño y Dávila Editores.

\_\_\_\_\_ y OREJA CERRUTI, B. (2013) “El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980 / 2012)”. En PEREIRA, J. M. M. y PRONKO, M. (orgs.) *Políticas do Banco Mundial para educação e saúde no Brasil (1982-2012)*. Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz / CNPq.

\_\_\_\_\_ y RODRÍGUEZ, L. (2012) “La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización”. En *Revista Pro-posições*, Vol 23 N° 2 (68), Mayo/Ago, UniCamp, Campinas.

\_\_\_\_\_ y MÁS ROCHA, S. M. (2016) *Evaluación, calidad y escuela secundaria en la Ciudad de Buenos Aires (1992-2013)*. Buenos Aires, EdUNLu.

WANDERLEY NEVES, L. M. (2010) (org.) *La nueva pedagogía de la hegemonía. Estrategias del capital para educar el consenso*. Buenos Aires, Miño y Dávila Ediciones.

**Stella Maris Más Rocha:** Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Luján). Profesora Adjunta Regular e Investigadora en Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de San Martín. [stellamasrocha@unlu.edu.ar](mailto:stellamasrocha@unlu.edu.ar) / [smas@unsam.edu.ar](mailto:smas@unsam.edu.ar)

**Susana E. Vior:** Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Directora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la UNLu (1996-03/2016). Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Luján. [svior@unlu.edu.ar](mailto:svior@unlu.edu.ar) / [susanavior@gmail.com](mailto:susanavior@gmail.com)