

## AGRADECIMIENTOS

Es cierto que este trabajo no hubiera sido posible sin la constancia de quien escribe. Pero también, es cierto que este trabajo tampoco hubiera sido posible sin la generosidad de grandes mujeres como Carina Kaplan, quien me ha guiado no solo en la investigación y en toda mi formación como Cientista de la Educación, sino también en los circuitos académicos que muchas veces son sumamente hostiles para quienes no hemos construido la legitimidad y experiencia de personas como Carina. Por otra parte, mi más entero agradecimiento a Paola Gallo, quien me ha acompañado en este trabajo ejerciendo un rol profundamente pedagógico en sus indicaciones, haciendo llevadero un trabajo que por momentos parece condenado a no consagrarse nunca como conocimiento legítimo. Por otro lado, quiero agradecer a Silvia Fernández Soto, quien me dio un espacio de contención en el grupo de investigación que dirige (PROIEPS), espacio donde no solo he aprendido, sino que también he conocido a grandes compañeras como María Escurra, quien me ha acompañado en la cotidianeidad del trabajo.

También, agradecer a mis compañerxs de la vida, aquellos con quienes soñamos un mundo más justo y creemos en la educación como herramienta de transformación.

Finalmente, no alcanzan las palabras para agradecer a mi amada familia, a mi compañero Juan Cruz, a mi hija Ana y a mi hijo Matías, a mi madre, a mis hermanxs, y a mi tía por estar siempre e incondicionalmente.

## RESUMEN

La tesis que se presenta a continuación construye conocimiento con respecto al comportamiento estructural de la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria para el período 2001/2015 en el país y en la Provincia de Buenos Aires. Ello, a partir de poner en relación, esto es de triangular, dos fuentes de datos, estadísticas y normativas, y de leer a dichas relaciones en el marco de procesos de gobernabilidad, para lo cual se utilizarán las caracterizaciones que diversos autores realizan de las “formas de gobierno” para dicho período.

Se espera así, aportar al campo de la Sociología de la Educación estrategias teóricas y metodológicas capaces de conocer el fenómeno de la Desigualdad Educativa dadas las relaciones de influencia que existen entre el comportamiento estructural del Sistema Educativo, específicamente de la Educación Secundaria, y el “meta campo” del Estado para un período específico.

A partir de este trabajo, el lector o lectora, logrará identificar las características estructurales y coyunturales que caracterizan al funcionamiento de la Educación Secundaria en el país y la provincia de Buenos Aires para el período 2001/2015, y podrá acercarse a conocer las relaciones de influencia que parecen existir entre dichas características, las normativas vigentes, y las “formas de gobierno” que caracterizan al período.

## PALABRAS CLAVES

Desigualdad Educativa – Educación Secundaria – Obligatoriedad - Enfoque Estructural Genético – Meta Campo del Estado

## ABSTRACT

The thesis that is presented below builds knowledge regarding the structural behavior of the Educational Inequality in the Secondary School for the period 2001/2015 in the country and in the Province of Buenos Aires. This, from a relationship, this is to triangulate, two sources of data, statistics and regulations, and read these relationships in the framework of governance processes, for which the characterizations that various authors make of the "Forms of government" for that period.

It is expected, to contribute to the field of Educational Sociology theoretical and methodological strategies capable of knowing the phenomenon of Educational Inequality given the relations of influence that exist between the structural behavior of the Educational System, specifically of Secondary Education, and the " field goal "of the State for a specific period.

From this work, the reader will be able to identify the structural and conjunctural characteristics that characterize the functioning of Secondary Education in the country and province of Buenos Aires for the period 2001/2015, and will be able to get closer to know the relations of influence that seem to exist between these characteristics, the current regulations, and the "forms of government" that characterize the period.

## KEYWORDS

Educational Inequality - Secondary Education –Obligatory - Genetic Structural Approach - State Field Goal

## INDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	3
INDICE DE GRAFICOS Y TABLAS.....	9
ABREVIATURAS.....	14
CAPITULO INTRODUCTORIO: PRESENTACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	
Introducción.....	16
1. Presentación general de la investigación.....	16
2. Invitación a la lectura. Forma en que se organiza la tesis.....	20
CAPITULO 1: ANTECEDENTES TEORICOS Y METODOLÓGICOS SOBRE EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA EN CONTEXTOS DE OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA	
Introducción.....	23
1. Conceptualización que la Sociología de la Educación ha realizado sobre el fenómeno de la Desigualdad Educativa.....	24
2. Tensiones y/o problemáticas inherentes al estudio de la Educación Secundaria argentina.....	33
3. Aspectos normativos como variable de análisis en el estudio de la Educación Secundaria.....	37

4. Principales abordajes metodológicos que según las investigaciones son estratégicos al abordar a la Educación Secundaria como objeto de estudio .....42

## CAPITULO 2: EL ENFOQUE ESTRUCTURAL GENÉTICO COMO PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

- Introducción.....51
- 1. Marco general de la propuesta teórica - metodológica.....52
- 2. Abordaje teórico y metodológico de las fuentes y de la categoría de análisis
  - a. Fuentes censales y estadísticas.....68
  - b. Fuentes Normativas: Leyes y Resoluciones.....75
  - c. Herramienta de análisis: concepto de Formas de Gobierno.....78

## CAPITULO 3: ANÁLISIS DE FUENTES CENSALES Y ESTADÍSTICAS CONTINUAS

- Introducción.....82
- 1. Análisis del comportamiento de la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria para el país y para la provincia de Buenos Aires.....82
  - a. Caída en la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria para el período intercensal 2001-2010.....83

b. Aumento de la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, para el período intercensal 2001-2010 del sector privado por sobre el sector público.....	87
c. Caída de la Tasa Bruta de Cobertura en el ciclo Orientado de la Educación Secundaria.....	92
d. Aumento de la Tasa Bruta de Cobertura del ciclo Orientado de la Educación Secundaria del sector privado sobre el público.....	95
2. Análisis del comportamiento de la matrícula de la Educación Secundaria para el país y para la provincia de Buenos Aires en el período 2001-2015	
a. Comportamiento de la matrícula de la Educación Secundaria.....	100
b. Comportamiento de la matrícula de la Educación Secundaria, diferenciado por ciclo.....	106
c. Comportamiento de la matrícula de Educación Secundaria, diferenciado por sector .....	113
d. Comportamiento de la matrícula de la Educación Secundaria, diferenciado por sector y por ciclo.....	121
3. Análisis integral del comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria en la nación y la provincia de Buenos Aires	
Introducción.....	130

a. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna a nivel nacional. Comparación entre Educación Común y Educación Secundaria.....	131
b. Comportamiento de los indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria a nivel provincial, general y diferenciado por ciclo.....	135
c. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria de la provincia, diferenciando por sector.....	140
d. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria de la provincia, diferenciado por sector y por ciclo.....	143
e. Hallazgos construidos a partir del análisis de los Indicadores de Eficiencia Interna para la nación y para la provincia de Buenos Aires.....	148

#### CAPITULO 4: ANALISIS DE FUENTES NORMATIVAS

Introducción.....	151
1. Ley Federal de Educación N° 24.195.....	153
2. Ley Provincial de Educación N° 11.612.....	159
3. Ley de Educación Nacional N° 26.206.....	163
4. Resoluciones del Consejo Federal de Educación N° 2009/2012....	171
5. Ley de Educación Provincial N° 13.688.....	182

**CAPITULO 5: ANALISIS DE LAS CONSTRUCCIONES TEÓRICAS  
SOBRE LA CATEGORIA, “FORMAS DE GOBIERNO”**

Introducción.....	191
1. Primera Etapa, 2001-2008.....	192
2. Segunda Etapa, 2008-2013.....	201
3. Tercera Etapa, 2013-2015.....	205

**CAPÍTULO 6: LA DESIGUALDAD EDUCATIVA EN CONTEXTOS DE  
OBLIGATORIEDAD ESCOLAR.**

Introducción.....	209
1. Marco general. Estructuras de la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria para el período 2011-2015.....	211
2. Primer período 2001-2007: la Educación Secundaria y la recomposición de la estrategia de gobernabilidad.....	216
3. Segundo período 2007-2015: recuperación de indicadores y nuevas estrategias de gobierno para la Educación Secundaria.....	221
4. Síntesis. La Desigualdad Educativa en contextos de obligatoriedad del nivel secundario.....	229

BIBLIOGRAFÍA.....	232
-------------------	-----

FUENTES NORMATIVAS.....	246
-------------------------	-----

## INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Fuentes censales y estadísticas: indicador, nivel, jurisdicción, período e instituciones que elabora la fuente .....	72
Tabla 2: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, en el período intercensal 2001-2010, para la Nación y la provincia de Buenos Aires.....	84
Tabla 3: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Común, en el período intercensal 2001-2010, para la Nación y la provincia de Buenos Aires.....	85
Tabla 4: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, por sector, para el período intercensal 2001-2010, para la nación .....	88
Tabla 5: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, por sector, para el período intercensal 2001-2010, para la Provincia de Buenos Aires .....	89
Tabla 6: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, por ciclo, para el período intercensal 2001-2015, para la Nación y la provincia de Buenos Aires.....	93
Tabla 7: Matrícula de la Educación Común y Tasa Promedio Interanual, por sector, para los años 2003 y 2010, para la nación y la provincia de Buenos Aires.....	118
Tabla 8: Periodización que integra los momentos identificados en las fuentes estadísticas, normativas y concepto de “formas de gobierno”.....	220

Gráfico 1: Total de alumnos y alumnas en edad teórica, en una cohorte por edad de 6 a 14 años iniciada en 2000. Educación Común de la Nación.....	86
Gráfico 2: Total de alumnos y alumnas en edad teórica, en una cohorte por edad de 6 a 17 años iniciada en 1999. Educación Común y adultos de la Provincia de Buenos Aires.....	87
Gráfico 3: Porcentaje de matrícula del nivel secundario, por ciclo, para los años 2001 y 2010, para la nación y la provincia de Buenos Aires....	95
Gráfico 4: Porcentaje de matrícula del nivel secundario, por ciclo y por sector. Años 2001 y 2010.Nación.....	96
Gráfico 5: Porcentaje de matrícula del nivel secundario, por ciclo y por sector. Años 2001 y 2010.Provincia de Buenos Aires.....	97
Gráfico 6: Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado, por nivel educativo. Educación común. Años 1998 a 2010. Nación.....	98
Gráfico 7: Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado, por nivel educativo. Educación común. Años 1998 a 2010. Provincia.....	99
Gráfico 8: Evolución de la Matrícula Total de la Educación Secundaria. Período 2001/2015. Nación y Provincia de Buenos Aires.....	101
Gráfico 9: Evolución de la Matrícula de la Educación Secundaria según la Tasa Promedio Interanual para el período 2005/2015. Nación y Provincia de Buenos Aires.....	104
Gráfico 10: Evolución de la Matrícula Educación Secundaria, por Ciclo. Período 2001/2015. Nación.....	107

Gráfico 11: Evolución de la Matrícula Educación Secundaria, por Ciclo.Período 2001/2015. Provincia de Buenos Aires.....	108
Gráfico 12: Evolución de las Cohortes del nivel secundario. Período 2001 – 2010. Provincia de Buenos Aires.....	110
Gráfico 13: Evolución del porcentaje de matriculados en el Polimodal/Ciclo Orientado en relación con los matriculados en el EGB3/Ciclo Básico.Período 2004/2013. Provincia de Buenos Aires.....	111
Gráfico 14: Evolución del porcentaje de egresados en el Polimodal/Ciclo Orientado en relación con los matriculados en el EGB3/Ciclo Básico. Período 2007/2015. Provincia de Buenos Aires.....	112
Gráfico 15: Evolución de la Matrícula, Educación Secundaria, por sector. Período 2005/2014. Nación.....	113
Gráfico 16: Evolución de la Matrícula en Educación Secundaria, por sector. Período 2001/2015, provincia de Buenos Aires.....	114
Gráfico 17: Evolución de la Matrícula, en porcentajes según sector.Período 2001/2014.Nación.....	116
Gráfico 18: Evolución de la matrícula, en porcentajes según sector. Período 2001/2015.Provincia de Buenos Aires.....	117
Gráfico 19: Evolución Matrícula sector privado, educación secundaria.Período 1998/2014. Regiones del mundo.....	120

Gráfico 20: Evolución de la matrícula de la educación secundaria, sector público por ciclo. Período 2001/2015.Provincia de Buenos Aires....	122
Gráfico 21: Evolución de la matrícula, educación secundaria, sector privado por ciclo. Período 2001/2015.Provincia de Buenos Aires.....	123
Gráfico 22: Evolución de las Cohortes del nivel secundario, sector público. Período 2001/2010.Provincia de Buenos Aires.....	124
Gráfico 23: Evolución del porcentaje de matriculados en el Polimodal/Ciclo Orientado, según inscriptos en Ciclo Básico, sector público. Período 2004/2013.Provincia de Buenos Aires.....	125
Gráfico 24: Evolución del porcentaje de egresados de la educación secundaria, según relación: inscriptos en el EGB/Ciclo Básico y egresados del nivel. Período 2006/2015.Provincia de Buenos Aires.....	126
Gráfico 25: Evolución de las Cohortes del nivel secundario, sector privado. Período 2001/2010.Provincia de Buenos Aires.....	127
Gráfico 26: Evolución del porcentaje de matriculados en el Polimodal/Ciclo Orientado, sector privado. Período 2004/2012.Provincia de Buenos Aires.....	128
Gráfico 27: Evolución del porcentaje de egresados de la educación secundaria, según relación: inscriptos en el EGB/Ciclo Básico y egresados del nivel, sector privado.Período 2006/2013.Provincia de Buenos Aires.....	129

Gráfico 28: Evolución de los Indicadores de eficiencia interna, en la Educación Común. Período 2003/2014.Nación.....	131
Gráfico 29: Evolución de los Indicadores de Eficiencia Interna, para el EGB/Sec. Básica.Período 2003/2014.Nación.....	132
Gráfico 30: Evolución de los Indicadores de Eficiencia Interna, para el Polimodal/Sec. Orientado.Período 2003/2014.Nación.....	133
Gráfico 31: Evolución de los Indicadores de Eficiencia Interna, para el nivel secundario. Período 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.....	136
Gráfico 32: Evolución de Indicadores de Eficiencia Interna, para el primer ciclo de la Educación Secundaria. Período, 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.....	137
Gráfico 33: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria.Período, 2006/2014. Provincia de Buenos Aires.....	138
Gráfico 34: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el sector público de la Educación Secundaria.Período, 2006/2014. Provincia de Buenos Aires.....	141
Gráfico 35: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria.Período, 2006/2014. Provincia de Buenos Aires.....	141
Gráfico 36: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el primer ciclo de la Educación Secundaria, sector público. Período, 2006/2014. Provincia de Buenos Aires.....	143

Gráfico 37: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el primer ciclo de la Educación Secundaria, sector privado. Período, 2006/2014.  
Provincia de Buenos Aires.....144

Gráfico 38: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria, sector público. Período, 2006/2014.  
Provincia de Buenos Aires.....144

Gráfico 39: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria, sector privado. Período, 2006/2014.  
Provincia de Buenos Aires.....145

## ABREVIATURAS

DE: Desigualdad Educativa

EC: Educación Común

ES: Educación Secundaria

IEI: Indicadores de Eficiencia Interna

LFE: Ley Federal de Educación 24.195

LNE: Ley de Educación Nacional 24.195

LPE: Ley Provincial de Educación 11.612

LEP: Ley de Educación Provincial 13.688

SE: Sistema Educativo

SEA: Sistema Educativo Argentino

SEB: Sistema Educativo Bonaerense

TAI: Tasa de Abandono Interanual

TBC: Tasa Bruta de Cobertura

TBCEC: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Común

TBCES: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria

TPE: Tasa de Promoción Efectiva

TR: Tasa de Repitencia

## CAPITULO INTRODUCTORIO

### PRESENTACION Y COMUNICACIÓN DE LA INVESTIGACION

#### **Introducción**

La presente tesis, pretende constituirse en un aporte novedoso al campo de la Investigación Educativa. Su esfuerzo está puesto en conocer, especialmente, al fenómeno de la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria del país y de la provincia de Buenos Aires para el período 2001-2015.

Este trabajo supuso un largo proceso de indagación de fuentes estadísticas, normativas, y de bibliografía específica, el cual fue llevando a definir progresivamente una metodología de “triangulación” de datos capaz de permitir identificar hallazgos con respecto al funcionamiento estructural del fenómeno de estudio.

Se presentan así, un cúmulo de hallazgos que puestos en relación permiten caracterizar a las dinámicas estructurales que atraviesan a la Desigualdad Educativa, en lo que se ha dado en llamar el “meta campo” del Estado (Bourdieu, 1993).

#### **1. Presentación general de la investigación**

Esta investigación, tiene como objetivo principal, y más general, enmarcarse disciplinariamente en la Sociología de la Educación, entendiendo que la misma es

una disciplina que pertenece al “campo de la investigación educativa”<sup>1</sup> (Tenti Fanfani, 2010; Suasnabar, 2013), y que en ella conviven diversos enfoques, clásicamente diferenciados en al menos dos paradigmas: “funcionalistas” y “críticos” (Bonal, 1998).

Al respecto, esta investigación se posiciona en el paradigma “crítico”, específicamente en el enfoque “estructural genético” (Bourdieu y Wuacquant, 2005). El fundamento de esta decisión, versa en el valor que dicho enfoque posee al momento de abordar el fenómeno de la Desigualdad Educativa en su dimensión estructural, sin perder de vista que la misma también está atravesada por una dimensión práctica, que aunque no se profundiza en esta investigación, en muchos de sus hallazgos se encuentra implícita.

La intención de conocer la Desigualdad Educativa a partir del análisis de datos macro-estructurales capaces de indicar la existencia de tendencias que por su condición de estructuralidad se imponen a la cotidianeidad escolar, conduce -dado el marco teórico “estructural genético”-a identificar en las mismas, condiciones inherentes a la configuración del espacio socio-educativo, donde luego sí se manifiestan las prácticas que tienden a reproducir o transformar dichas condiciones.

Se ubica al Sistema Educativo en el “meta campo” del Estado (Bourdieu, 1993). Esta ubicación permitió realizar el recorte histórico para el período 2001-2015. Esta decisión se fundó en entender que para conocer al “meta - campo” es

---

1 Según Suasnabar (2013), la conformación de la investigación educativa en un campo disciplinar presenta un avance. “Sin embargo, son todavía escasos los estudios que intentan explorar los procesos de circulación y difusión de ideas y experiencias educacionales generadas en el contexto regional, como también es casi nula la producción de los que analizan desde una perspectiva comparada la emergencia y configuración del campo en diferentes países” (Suasnabar, 2013: 1031)

fundamental partir por identificar en él a las crisis que le dieron origen a sus tendencias y que explican su existencia (Bourdieu y Waquant, 2005).

Dado el análisis de bibliografía específica se determinó al 2001 como un momento bisagra en la configuración reciente del Estado argentino, específicamente a partir de la “crisis del 2001” (Piva, 2001; Gago y Sztulwark; Katz, 2016, 2014, etc). Siendo así, el año 2001 será considerado como el inicio de una etapa diferente en todo lo que concierne al “meta-campo” del Estado argentino, y en consecuencia a su Sistema Educativo.

Luego, el año 2015 será considerado un momento posible en el cierre o cambio de etapa, pues, dada una serie de crisis, culmina allí un modelo de desarrollo político y económico que será caracterizado en esta investigación como “neodesarrollista” (Piva, 2015; Katz, 2016; Hagman, 2014).

El desafío de este trabajo es conocer en dicho “meta-campo” del Estado las tendencias que caracterizan la estructura del Sistema Educativo, específicamente de la Educación Secundaria en el país y en la provincia de Buenos Aires e identificar si allí se manifiesta el fenómeno de la Desigualdad Educativa y de qué manera.

Para ello se tuvo en cuenta, en principio que en materia de política educativa, este período 2001-2015 está atravesado por dos procesos de reformas. Por un lado, la reforma del año 1994 dada la sanción de la Ley Federal de Educación, y por otro, la reforma del año 2006 a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación. Ambas afectan de manera particular a la Escuela Secundaria, especialmente en lo que respecta a la ampliación de la obligatoriedad, razón por la cual la dimensión normativa ocupa un lugar importante en esta investigación.

Frente a lo señalado surge un problema evidente, y es el hecho de que el imperativo normativo de la obligatoriedad opera sobre una contradicción inherente, la dinámica expulsiva y meritocrática que el nivel secundario ha cultivado durante años.

Aunque esta contradicción ya ha sido estudiada por el campo de la Investigación Educativa, se consideró original poder identificar relaciones entre el comportamiento estructural de la Educación Secundaria, los imperativos normativos, y los efectos que pudiesen tener sobre dicho fenómeno las condiciones de gobernabilidad emanadas de la gestión del propio “meta-campo” del Estado.

Para ello, fueron seleccionadas dos fuentes de datos. La primera y más fundamental, los datos censales y estadísticos provenientes de los Ministerios de Nación y Provincia de Buenos Aires, y la segunda, la normativa educativa vigente para el período. Luego, los hallazgos surgidos del análisis de fuentes, fueron puestos en relación con la construcción teórica de las “formas de gobierno” propias del período. Esta herramienta teórica permitió hacer legible la relación entre los datos y el “meta-campo” del Estado.

Cada uno de estos elementos, fueron analizados primero en sí mismos: las estadísticas a partir de metodologías cuantitativas, y las normativas y las teóricas a partir del análisis de significados. Luego, dado que se observó en el cruce de estos elementos un potencial combinatorio capaz de ampliar las posibilidades de análisis del fenómeno, se decidió realizar un proceso de “triangulación” de datos (Denzin, 1989).

Como resultado de este trabajo se ha logrado identificar, qué características toma el fenómeno de estudio para el período indicado y aportar a entender cuáles son las posibles relaciones que se establecen entre la estructura del Sistema Educativo -específicamente de la Educación Secundaria en el país y en la Provincia de Buenos Aires-, la normativa, y las concepciones sobre las “formas de gobierno” que caracterizan la estructuración de procesos de hegemonía en el “meta campo” del Estado.

En este sentido, la investigación también pretende ser un aporte a precisar el significado que mejor se ajusta a la definición de la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria, en un contexto de obligatoriedad, y en un marco político definido como “neodesarrollista”.

## **2. Invitación a la lectura. Forma en que se organiza la Tesis.**

La presente Tesis posee seis capítulos. Los mismos han sido contruidos de forma tal que quien lea el trabajo logre identificar, en principio los antecedentes, las referencias teórico-metodológicas y el análisis de datos, para luego poder integrar lo anterior, en un capítulo que presente específicamente el aporte de esta investigación al campo de la Sociología de la Educación para el estudio de la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria.

El primer capítulo ha sido titulado “Antecedentes teóricos y metodológicos sobre el estudio de la Desigualdad Educativa en contextos de obligatoriedad de la educación secundaria”. Allí, quien lea esta Tesis se encontrará con un análisis crítico de los desarrollos teóricos sobre la Desigualdad Educativa en el marco de la Sociología de la Educación, así como con un análisis de investigaciones que

abordan como objeto de estudio específicamente a la Educación Secundaria en contextos de obligatoriedad del nivel, lo cual abarca, en nuestro país, desde la sanción de la Ley Federal de Educación, pasando por la Ley Nacional de Educación, hasta la actualidad. Dado este análisis bibliográfico, el capítulo se organiza en apartados que presentan un análisis crítico sobre cómo la Sociología de la Educación argentina ha conceptualizado al fenómeno. Luego, cuáles son las tensiones inherentes que una investigación que estudie a la educación secundaria en nuestro país debe considerar. En tercer lugar, se aborda la importancia que tienen los aspectos normativos en la realización de estudios sobre el nivel secundario, y finalmente, una síntesis con los abordajes metodológicos que según las investigaciones son estratégicos a la hora de abordar al Sistema Educativo como objeto de estudio.

El segundo capítulo, titulado “El enfoque “estructural genético” como propuesta teórica y metodológica de la investigación”, establece dos cuestiones fundamentales, por un lado, el marco teórico y metodológico general que esta investigación ha considerado, y por otro lado, el abordaje teórico y metodológico que se propone para el análisis de cada una de las fuentes de estudio, y específicamente de la bibliografía sobre las “formas de gobierno”.

El tercer capítulo, se ha titulado “Análisis de fuentes censales y estadísticas”. Allí, quien lea este trabajo se encontrará con el análisis de los datos censales y estadísticos, específicamente con los hallazgos sobre las tendencias identificadas a partir del análisis de la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, del análisis del comportamiento de la Matrícula, y del análisis integral de los Indicadores de Eficiencia Interna para la educación secundaria.

El cuarto capítulo, titulado “Análisis de fuentes normativas”, presenta el análisis de cada una de las leyes y Resoluciones consideradas para esta investigación. Entendidas como unidades de análisis, a partir de ellas se indaga sobre una serie de ejes que surgen del propio análisis de la fuente, y que cobran relevancia frente al recorte del fenómeno de estudio.

El quinto capítulo, titulado “Análisis de las construcciones teóricas sobre la categoría, Formas de Gobierno”, presenta el análisis de una serie de bibliografía que aborda dicha categoría, y específicamente caracteriza a las “formas de gobierno” para el período de estudio. Esta información también fue ordenada a partir de una periodización consensuada entre las propias obras.

Finalmente, el sexto capítulo ha sido titulado, “La desigualdad educativa en contextos de obligatoriedad escolar”. Allí se intenta sintetizar el trabajo de investigación. Se presentan los hallazgos que surgen del proceso de triangulación de las fuentes censales, estadísticas y normativas, y del uso de la herramienta conceptual sobre las “formas de gobierno”. Este proceso de triangulación será realizado a partir de identificar entre los datos relaciones de influencia. Utilizando la variable temporal como eje transversal, se identifican momentos de intersección de datos que permiten establecer elementos capaces de caracterizar la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria para el país y para la Provincia de Buenos Aires, en el período.

## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES TEORICOS Y METODOLÓGICOS SOBRE EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA EN CONTEXTOS DE OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

#### **Introducción**

En este capítulo, se presentan los antecedentes teóricos y metodológicos sobre los que se asienta esta investigación. Antecedentes en relación con los cuales, los hallazgos se convertirán en aportes, herramientas y/o ejes de debate.

Construir este capítulo ha implicado establecer una metodología de análisis “relacional” (Bourdieu, 2005), proponer ejes de indagación transversales a la bibliografía: el contexto de producción, el abordaje teórico, la elección metodológica, hipótesis, y hallazgos. Incluso, este trabajo de análisis, fue publicado en revistas científicas y actas de congresos<sup>2</sup>.

---

2 Dichas producciones son las siguientes: Artículo, “Variaciones sociológicas sobre la desigualdad educativa en la Argentina reciente”.Autores: Leivas Marcela y LafuentePatricio. Revista: Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas Reg.: 120.2.095 – 2011 – UFVJM ISSN: 2238-6424 QUALIS/CAPES – LATINDEX N°. 06 – Ano III – 10/2014<http://www.ufvjm.edu.br/vozes> Ministério da Educação – Brasil Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM Minas Gerais – Brasil; Ponencia, en el VI Encuentro Regional de Estudios del Trabajo “Crisis Capitalista y situación del trabajo y las/as trabajadoras/es” (Pre-Congreso de la Asociación Argentina de especialistas de estudios del trabajo) organizado por el PROIEPS de la FCH. Título: “Desigualdad educativa. Variaciones investigativas en el campo de la sociología de la educación argentina”. Desarrollado los días 7 y 8 de septiembre de 2015; y Ponencia, en el I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de investigación y divulgación. NEES – FCH – UNCPBA. Título: "Elementos metodológicos para una lectura relacional de un campo académico. Algunos abordajes que hizo la Sociología de la Educación a la cuestión de la desigualdad educativa del Sistema Educativo Argentino desde 1980 hasta 2006" Realizado el 29, 30, y 31 de Octubre del 2014.

El análisis bibliográfico realizado, colocó una serie de elementos que permitieron, conceptualizar el fenómeno estudio, dar cuenta de las principales tensiones que lo atraviesan, considerar la importancia de algunas variables, como por ejemplo la normativa, e identificar formas metodológicas de abordar el fenómeno.

Para presentar estos elementos, la información se ha ordenado en cuatro apartados. El primero, da cuenta de un análisis sobre el abordaje conceptual que el campo de la Sociología de la Educación argentina ha realizado sobre el fenómeno de la Desigualdad Educativa (en adelante, DE); el segundo, presenta las tensiones o problemáticas que las investigaciones consideran como inherentes al fenómeno de estudio; el tercero, da cuenta de la variable normativa, en tanto las investigaciones establecen que la misma es fundamental en el análisis que cualquier investigación que aborde al nivel secundario como objeto de estudio; y finalmente, el cuarto apartado, presenta información sobre los diferentes abordajes metodológicos que las investigaciones consideran estratégicos para indagar al nivel.

### **1. Conceptualización que la Sociología de la Educación argentina ha realizado sobre el fenómeno de la Desigualdad Educativa**

Para analizar cómo la DE ha sido conceptualizada desde la Sociología de la Educación en nuestro país, se han seleccionado como fuentes de estudio a aquellas producciones que han logrado jerarquizarse en la disciplina, siendo en la actualidad referencia obligada frente a los abordajes que cualquier investigador pretenda llevar a cabo sobre esta temática de estudio.

De la totalidad de producciones, se han seleccionado aquellas que realizan aportes diferenciales y sustanciales a la conceptualización del fenómeno de la DE

en argentina. Específicamente se trabajará con cuatro obras. Las mismas serán presentadas según un criterio cronológico, lo cual permitirá identificar cómo a lo largo de la historia se ha ido construyendo un andamiaje conceptual capaz de brindarle a la investigación educativa elementos teóricos y metodológicos capaces de conocer el fenómeno de estudio.

Los trabajos seleccionados son, el ya clásico de Cecilia Braslavsky, *La discriminación educativa en Argentina*, editado en 1985 por FLACSO; la producción de Gabriel Kesser, *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la Escuela Media en Buenos Aires*, editado en el 2002, por IPEE/UNESCO en la ciudad de Buenos Aires; el trabajo de Guillermina Tiramonti, *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, una compilación editada en 2004 por Manantial; y finalmente, un trabajo de Carina Kaplan, *Talentos Dones e Inteligencias, el fracaso escolar como destino*, editado por Colihue en 2008.

Cecilia Braslavsky, en 1985, a solo tres años de recuperada la democracia en Argentina, publica *La Discriminación Educativa en Argentina*, de la mano del Grupo Editor Latinoamericano perteneciente a la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO). Esta obra transmite el espíritu de la época, es motivada por la importancia de construir un diagnóstico de la situación del Sistema Educativo Argentino (en adelante, SEA), tanto en su horizontalidad, como en su verticalidad, pos-dictadura militar. Su objetivo es poder realizar una reconstrucción empírica capaz de pensar en los desafíos del SEA ante un proceso de reconfiguración institucional del estado.

La autora, a partir de sus hallazgos, considera que durante el proceso de modernización del estado, fundamentalmente desde 1971 en adelante, la función

social real del sistema de educación formal redundó en que “amplios sectores de la población no adquieran los conocimientos, habilidades y pautas sociales, necesarios para participar de la economía, la política y la sociedad, en un sentido satisfactorio para ellos”, y en que “tampoco la educación que adquieren los induce a legitimar o cuestionar, de acuerdo a sus propios intereses, aspectos diversos del orden social” (Braslavsky C. 1985: 13).

La autora, asume la existencia de una contradicción, “las mismas oportunidades en condiciones de desigualdad social no garantizan las mismas oportunidades de acceder a la educación que se imparte”, y propone que, “garantizar equidad en sociedades donde los puntos de partida de la población escolar no son iguales requiere de diferentes ecualizadores” (Braslavsky, 1985: 16-17).

Ella identifica dos características fundamentales en el funcionamiento del SEA: la “segmentación” y la “desarticulación”. Un Sistema Educativo (en adelante SE) “segmentado”, se produce cuando las posibilidades de pasar de un circuito educativo a otro son bajas o nulas, razón por la cual la selectividad social de la población es muy alta. Cuando se plantea la existencia de un fenómeno tal, que un circuito educativo X del nivel primario, puede corresponderse solo con el circuito X del nivel secundario (Braslavsky, 1985:18). Por SE “desarticulado”, se entiende a las diferencias verticales, donde cada nivel puede funcionar como un coto cerrado, aislado de los niveles restantes. Allí, lo que pasa por el primario, no se define en consonancia con lo que pasa en el secundario (Braslavsky, 1985:18)

Ambas operan para generar y consolidar formas de educación no democrática a través de mecanismos de mercado, que vuelven a la educación mercancías de diferente valor de uso y de cambio. La subsidiariedad del sistema y

las transferencias de servicios a las provincias fueron configurando un sistema cuyas funciones son: 1) la distribución de conocimientos, 2) la estamentalización de la población, 3) la legitimación de la estamentalización, y 4) la transformación y reproducción de las sociedades. Las tres primeras se cumplen, según la autora, de forma antidemocrática.

En el año 2002, después de ocho años de vigencia de la Ley Federal de Educación (en adelante LFE), y en un contexto de profundización de la crisis económica y política del país, Gabriel Kessler escribe *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*.

Allí, retoma el planteo que hiciera Cecilia Braslavsky en 1985 sobre las posibilidades de la igualdad en un SE “desarticulado” y “segmentado”, pues según él, en el interior del SE, se contraponen posibilidades diferenciadas de acumulación de capital cultural y social.

Según Gabriel Kessler, en las casi dos décadas que transcurrieron desde la publicación del libro de Cecilia Braslavsky, la sociedad argentina en general, y el SE en particular, han sufrido diferentes transformaciones que confluyeron en la profundización de la “segmentación”. Según el autor, “la sociedad argentina estuvo atravesada por procesos de empobrecimiento y precarización laboral, aumento de la oferta educativa privada, y el abandono de los sectores medios de las instituciones públicas” (Kessler, 2002: 19).

Para Gabriel Kessler, en este período se asiste a la sedimentación del proceso de “segmentación” y “desarticulación” de los circuitos educativos. Considera que existe una “heterogeneidad de experiencias educativas”, de “representaciones”, y de “sentidos” otorgados a la educación en general.

Lo anterior sucede porque la “experiencia educativa” varía según el estrato social de quienes la vivencien, y porque esta variación está condicionada por la forma en que las instituciones han sido afectadas y han podido responder a los procesos de segmentación, y de lo que él junto con otros autores llaman, “desinstitucionalización” (Dubet y Martuccelli, 2000: 201)<sup>3</sup>.

La metodología de investigación propuesta<sup>4</sup> permitió identificar, la conciencia de una “experiencia escolar fragmentada” a partir de indagar la forma en que la segmentación es procesada en cada institución. Según el autor, cada colegio aparece manejándose con sus propios recursos, reglas formales e informales, y esto va desdibujando una experiencia educativa común. (Kessler, 2002: 89).

La “experiencia escolar fragmentada” se expresa cuando la segmentación educativa se ha sedimentado en experiencias, y se han naturalizado en la conciencia de los actores pares dicotómicos: educación pública = menor calidad, educación privada = mejor calidad, lo cual, no es más que establecer una relación directa entre clase y capital cultural, a partir del déficit compensador del Estado.

---

3 Según Dubet y D. Martuccelli (2000) la desinstitucionalización es el fenómeno donde la escuela, la familia y la religión dejan de ser instituciones que “fabrican” individuos a partir de la transformación de valores en normas y de normas en personalidades individuales. No se trata necesariamente de una crisis de las instituciones, sino más bien de otra manera de concebir la socialización y el vínculo entre valores y normas, que ya no pueden ser considerados trascendentes, exteriores a los individuos.

4 Su metodología consistió en disponer de grupos focales con jóvenes y profesores a los que se han sumado algunas entrevistas cualitativas individuales. Según plantea el autor, se formaron en una primera fase 4 grupos de estudiantes de EGB3 y, fundamentalmente, de Polimodal. Cada grupo constaba de entre 9 a 12 jóvenes de 15 a 18 años.

En síntesis, al hablar de “fragmento”, el autor refiere al “proceso de segmentación vertical que se suma a una segmentación horizontal al interior de cada estrato”. Así, cada escuela aparece como un espacio autorregulado con pautas de formación y de convivencia muy disímiles entre sí (Kessler, 2002: 108).

El autor, culmina el trabajo con un interrogante, ¿aumentará la fragmentación del sistema, ya que los sectores en mejores condiciones relativas se nuclearán en los colegios públicos que consideren de mayor calidad mediante mecanismos formales e informales de segregación? O, por el contrario, ¿habrá un aumento de la homogeneidad social por la vuelta de sectores que antes habían abandonado a esas escuelas? (Kessler, 2002: 109-110).

Prácticamente simultáneo al de Gabriel Kessler, en el 2004, Guillermina Tiramonti presenta una compilación de artículos, bajo el título, *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*. Allí, analiza junto con otros investigadores una serie de información socioeducativa relevada en base a instrumentos cualitativos sobre las representaciones de jóvenes que asisten a la educación secundaria.

Según los trabajos compilados, “las sociedades actuales asisten a la reestructuración de sus relaciones sociales y de sus marcos regulatorios de la acción, que obliga a las investigaciones sociológicas a abandonar las miradas estructuralistas” sobre la DE, y a considerar que,

“...las diferencias no pueden medirse (ya) en términos de distancias sino de impactos diferenciados en los que se mezclan, la memoria de las situaciones previas con la lectura de las actuales condiciones socioculturales en las que se desenvuelven las instituciones y los sujetos”  
(Tiramonti, 2004: 16)

Guillermina Tiramonti y su equipo, coinciden con Gabriel Kessler al plantear que existe un contexto de desinstitucionalización y fragmentación de los marcos normativos de la acción, la confluencia de las estrategias familiares e institucionales construye una diversidad de sentidos que van a significar nuevas líneas de fragmentación según el tipo de trabajo al que se aspira y a la forma en que los alumnos se articulan con el espacio globalizado. Así, estas líneas de fragmentación serán los nuevos factores de diferenciación para reproducir la antigua experiencia de la desigualdad. El fragmento se convierte en un “espacio autorreferido” en el interior del cual se pueden distinguir continuidades y diferencias; las primeras que marcan los límites o las fronteras del fragmento, y las segundas que señalan la heterogeneidad de estos espacios, y actúan como una frontera de referencia.

Aquí, la noción de “fragmento” es la que explica con mayor precisión lo que sucede en el SEA. Según los autores, la segmentación hace referencia a un todo integrado donde las distancias entre los grupos pueden medirse en términos de grado; en cambio la distancia que se nombra con la noción de fragmentación es diferente, porque hace alusión a “la existencia de mundos culturales distantes cuyos contenidos sólo admiten la contrastación pero no la comparación, y mucho menos su ordenamiento en una escala jerárquica” (Tiramonti, 2004: 29).

Finalmente, el trabajo de Carina Kaplan publicado en 2008, titulado, *Talentos Dones e Inteligencias, el fracaso escolar como destino*, aborda el fenómeno de la DE desde el campo crítico de la Sociología de la Educación a través de una metodología cualitativa y de carácter exploratorio. El universo de indagación son profesores de escuelas secundarias que dictan clase frente a alumnos en diversas orientaciones curriculares.

Retoma para el análisis producciones teóricas de Pierre Bourdieu y Norbert Elías. Según la autora, estos abordajes permiten investigar cualitativamente la relación entre la desigualdad social y la DE.

Específicamente, en este trabajo se propone conocer las prácticas educativas donde las negociaciones de significado, las evaluaciones y clasificaciones de los estudiantes son constitutivos de procesos de aprendizaje individual. La autora trabaja con la hipótesis de que los juicios de los docentes transforman, inconscientemente, las diferencias sociales de los alumnos en desigualdades vividas como naturales.

Para Carina Kaplan, existen articulaciones entre las representaciones subjetivas de los docentes, la producción de los destinos escolares de los alumnos. Se configuraría así, el “habitus del profesor”, donde la definición de alumno exitoso, se realizaría a través de criterios arbitrarios que incluyen virtudes escolares, sociales y culturales. Así, a través de la creencia en las aptitudes, talentos o inteligencias innatas, heredadas biológicamente o culturalmente por medio de lo que ella denomina “genética social”, se transmutan desigualdades sociales en desigualdades naturales.

La autora busca con este trabajo, comprender el fenómeno de la DE desde una perspectiva teórica general, que recupere como problema central, las relaciones entre estructuras y prácticas sociales. Entiende que las desigualdades en sociedades capitalistas no radican en la genética, su origen fundamental se ubica en la desigual distribución de las condiciones materiales y simbólicas que caracteriza a nuestras sociedades y, por ende a nuestras escuelas.

Según sus palabras,

“(…) la forma de los discursos individualizantes y autorresponsabilizadores sobre la producción de la desigualdad reside en que a través de modos sutiles, pero no por ello menos eficientes, impactan sobre las formas de pensar, actuar y sentir de los sujetos, esto es, sobre la producción de subjetividad. En las prácticas educativas es habitual encontrar una argumentación sobre la desigualdad educativa que responsabiliza al individuo de su propio éxito o fracaso y que puede sintetizarse en las premisas de “no le da la cabeza para el estudio” o “no nació para los estudios (Kaplan, 2008: 27).

Así, para la autora, la escuela, al adecuar las trayectorias escolares con las socialmente predeterminadas, contribuye a reproducir el orden social existente.

Hasta aquí, las obras seleccionadas, brindan un pantallazo sobre la forma en que el campo de la Sociología de la Educación argentino ha conceptualizado el fenómeno de la DE, específicamente en el nivel secundario.

Profundizando un poco más en el análisis relacional (Bourdieu, 2005) entre las obras, podría decirse que se identifican dos perspectivas teóricas diferentes, por un lado, los trabajos de Gabriel Kessler y Guillermina Tiramonti que dan cuenta de cómo los estudiantes y sus familias se relacionan con el SE, específicamente, con el acceso a las ofertas que el propio sistema brinda, permitiendo caracterizar la existencia de un SE “desarticulado”, “segmentado”, y/o “fragmentado”, fundamentando, al menos Tiramonti, la necesidad de dejar de lado los abordajes estructuralistas. Por otro lado, Carina Kaplan, quien retomando autores como Pierre Bourdieu y Norbert Elías considera para caracterizar el fenómeno, la existencia de factores sí estructurales y simbólicos, en este caso los “habitus profesoraes”.

## **2. Tensiones y/o problemáticas inherentes al estudio de la Educación Secundaria argentina.**

Al analizar las producciones que abordan el estudio de la Educación Secundaria (en adelante, ES) en argentina, una de las cuestiones que surge es establecer un diagnóstico de partida con respecto a, cuál o cuáles son las problemáticas que históricamente han atravesado al nivel, y cómo estas problemáticas se han abordado desde las políticas educativas.

Para ello, las investigaciones parten de entender que el SE en su totalidad, aunque de diferente manera según los niveles de los que se trate, establecen un “contrato fundacional”<sup>5</sup> para con la población (Frigerio y otras, 2002). En el caso del nivel secundario, el contrato fundacional originario consistió en construir un dispositivo capaz de generar procesos de reproducción ampliada de las élites en un contexto de desarrollo de la sociedad industrial y urbana.

Según TentiFanfani (2003),

“En la etapa fundacional de la enseñanza media todo su funcionamiento era claramente selectivo. Lo era el ingreso, los dispositivos pedagógicos (...) su función social general era seleccionar a los jóvenes que continuarían estudios en la universidad. Los otros pasarían a engrosar los rangos de las burocracias públicas y privadas de las grandes áreas urbanas” (Tenti Fanfani, 2003:16)

---

5 Por Contrato Fundacional se entiende, lo que Frigerio, Poggi, Aguerro y Tiramonti plantean con respecto a cómo “Cada institución se construye a partir de un primer contrato o contrato fundacional, que le asigna un sentido a aquella parcela del campo social (la institución). ”. (Frigerio y otras, 1992)

Dado este mandato, la tensión fundamental que atraviesa al nivel aparece cuando un sub-sistema escolar, como en este caso el nivel secundario, con características expulsivas, debe ser transformado en un sub-sistema con capacidad de contención universal.

Según las investigaciones, la expansión de la escolarización registrada a partir de los mandatos jurídicos de la LFE de 1994 y la Ley Nacional de Educación del 2006, pone en crisis no sólo el sentido de ciertas prácticas institucionales clásicas, sino la propia racionalidad del nivel (TentiFanfani, 2003).

La masificación del secundario modifica el mandato social que el nivel tenía en sus orígenes, esa reconocida y valorada vocación selectiva que se encargaba de formar a las élites dirigentes urbanas (Kessler, 2000).

Según los autores, si se identifican a dichas tensiones se trata, éstas se manifiestan en las trayectorias de todos los actores institucionales, ya sea en las condiciones de trabajo docente, como en la trayectoria escolar de los jóvenes para quienes se evidencian procesos de exclusión, fracaso escolar, malestar, conflicto, desorden, violencia, dificultad de trabajo colectivo e interinstitucional, etc.

Frente a este escenario, se plantean, por ejemplo, la existencia de una ausencia de sentido de la experiencia escolar, especialmente en los jóvenes, quienes llevan sus prácticas culturales a la escuela, y ésta “ha perdido el monopolio de la inculcación de los significados sociales” (Tenti Fanfani, 2000).

Siendo así, luego de transcurridos algunos años desde la sanción de la LFE que hiciera obligatorio el primer ciclo del nivel, los logros en la democratización son relativos, pues se ven permanentemente obstaculizados por las dificultades que enfrenta la población escolar, especialmente la que proviene de los sectores más desfavorecidos (Feijoó, 2002; Mora, 2006). Dado lo anterior, se plantea que el

ingreso, la permanencia y la terminalidad escolar son procesos que dependen de condiciones que los jóvenes debieran tener garantizadas cuando acceden a su ES, aquello que María del Carmen Feijoó (2002) retoma como “educabilidad”, el cual apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que permiten que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, y a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos." (Feijoó, 2002: 7)

Las investigaciones de fines del siglo XX y principios del XXI han propuesto una serie de elementos para establecer cómo transitar estas tensiones. Caillods y Hutchinson (2000), plantean que frente a este escenario, las estrategias deberían prestar atención a los grupos más desfavorecidos, implementando políticas de discriminación positiva, “dar más a los que menos tienen”. Al respecto, plantean la necesidad de avanzar en 1) Reinventar las formas, 2) transformar las instituciones y 3) crear oportunidades, para generar mecanismos que faciliten la circulación, la formación equivalente, y brinde oportunidades de desarrollo institucional, heterogéneo, pero equivalente entre sí.

Según Daniel Filmus y Mariana Maragues (2003), hay que trabajar sobre cuatro cuestiones: 1) compensar desigualdades, 2) modificar los contenidos y modelos institucionales, 3) articular al conjunto del SE, y 4) articular las demandas de la comunidad con las necesidades del mundo del trabajo.

Otros, colocan al “sujeto joven” como el eje de referencia frente al desafío de cualquier transformación. Entre ellos Jorge Baeza Correa (2006), quien plantea la existencia de dos problemáticas, por un lado, qué significa ser hoy estudiante de ES en países que están ampliando considerablemente su cobertura educacional, y

por otro lado, cómo se estructura en una sociedad de redes informáticas y de desvalorización de la política de partidos el movimiento estudiantil.

La Ley Nacional de Educación (en adelante, LNE) del 2006 reconoce estas problemáticas. Según Daniel Filmus y Carina Kaplan (2012), identifican elementos para afirmar que el gobierno ha reconocido las problemáticas antes referidas, y ha impulsado una serie de políticas basadas en estrategias de ingreso, permanencia y egreso de los jóvenes con mayor vulnerabilidad.

Elena Duro (2011), también analiza la obligatoriedad del nivel, y advierte que la misma se cumplirá si se reorganiza la ingeniería intergubernamental, pues los procesos de inclusión, requieren de la toma de decisiones sobre medidas políticas estructurales que tengan como propósitos superar las situaciones de exclusión socioeconómica en un horizonte cercano. Reconoce que la Asignación Universal por Hijo para protección social<sup>6</sup> y el Plan Conectar Igualdad<sup>7</sup>, constituyen dos políticas estatales con fuerte impacto en este sentido.

Según Felicitas Acosta (2011), hay que reconocer que, la implementación de políticas de inclusión realizadas desde el gobierno retoman elementos que las investigaciones vienen planteando. Razón por la cual será necesario profundizar las investigaciones para ajustar más y mejor las políticas de promoción de obligatoriedad.

---

6 Decreto Presidencial 1602/2009

7 Creado a partir del Decreto Presidencial 459/2010, e implementado en conjunto por Presidencia de la Nación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal, de Inversión Pública y Servicios.

### **3. Aspectos normativos como variable de análisis en el estudio a la educación secundaria**

En la bibliografía analizada, la dimensión normativa ocupa un lugar relevante, pues, a partir de ella se identifican elementos que configuran las limitaciones y riquezas de un andamiaje institucional cuyas características han sido presentadas anteriormente como un sistema “segmentado”, “desarticulado” y/o “fragmentado”.

Estas características inherentes pueden ser identificadas al reconstruir la historia jurídica del nivel. Según, Adriana Puiggrós (2002), la primera legislación que articula al nivel secundario de forma transversal, en sus niveles y modalidades, y horizontal en sus 24 jurisdicciones, es la LFE de 1994, y esto es, según la autora, un indicador de que la configuración histórica del nivel ha estado determinada por una política que ha comprendido escasamente a la enseñanza media.

Aunque han existido normativas, éstas han cubierto aspectos parciales de la institucionalidad del nivel. Según Norma Paviglianiti (1998), la legislación inicial para el nivel medio cubrió sólo dos aspectos: la educación privada con las leyes N°934 de 1878 y la N° 19.047 de 1947, y la educación técnica con el Decreto Ley N° 14.538/44 sobre Aprendizaje y Trabajo de Menores, y la Ley N° 15.240 de 1959 y su modificatoria Ley N° 19.206 de 1971.

Ya en 1952 la fragmentación del nivel era sumamente evidente, pues de todas las modalidades del nivel medio, el 65% del total, estaba a cargo del Gobierno nacional, un 21% era de prestación privada, y un 14% lo ofrecían las provincias. La única área de regulación general para todo el país, y que podría dar cuenta de algún tipo de articulación del nivel se refiere a la validación nacional de

los títulos otorgados por las provincias<sup>8</sup>. Pero, a partir de 1972 este régimen se modificó substancialmente. La ley de facto N°19.988/72, y su Decreto Reglamentario N°8.673, establecieron que la validez nacional de los estudios cursados y títulos expedidos por los establecimientos educativos de las provincias es determinado por el organismo provincial competente<sup>9</sup> (Paviglianiti N, 1998: 64 y 67).

A pesar de los intentos de regulación de los objetivos pedagógicos por parte del gobierno nacional en 1976 y 1977<sup>10</sup>, nunca fueron explicitados criterios generales de escolaridad cumplida y niveles globales de formación. Así, cada organismo que imparte educación de nivel medio en el orden nacional: Consejo Nacional de Educación Técnica, Dirección Nacional de Educación Media, Dirección Nacional de Educación Agropecuaria, Dirección Nacional de Educación Artística y Dirección Nacional de Educación de Adultos, continuó proponiendo sus planes de estudios, al igual que lo hace cada una de las veinticuatro jurisdicciones.

En 1994, se sanciona LFE N°24.195, iniciando una nueva etapa en el nivel secundario, donde se dispuso una modificación estructural que colocó a la

---

8 Entre los años 1954 y 1972 el régimen de reconocimiento de títulos para la enseñanza media estuvo regulado por la Ley n° 14.389 de 1954 y los Decretos Reglamentarios N° 17.087/56 y Decreto Ley N°13.315/57 (66)

9 El artículo 5° de la mencionada ley fue reglamentado por el Decreto N°19.988/72 por el cual se autoriza a los señores gobernadores de Provincias a dictar una Ley especial, con el siguiente texto: “Los estudios cursados en establecimientos educativos de la Nación y de las Provincias, oficiales y no oficiales reconocidos, y los títulos por ellos expedidos tendrán validez en esta Provincia”. 67

10 Resolución 284/77 en que el Ministerio de Cultura y Educación resuelve “adoptar los objetivos pedagógicos del nivel primario y del nivel medio” aprobado por el CFE en su Resolución N6 de su IV Asamblea Extraordinaria de diciembre de 1976 de “encomendar a los organismos de conducción de los que dependen establecimientos de los niveles primario y medio arbitren las medidas para su inmediata aplicación”

Educación General Básica de 9 años como obligatoria, y a la Educación Polimodal de 3 años como no obligatoria.

El Ministerio de Educación de la Nación liberado de la gestión directa de un volumen nada despreciable de establecimientos educativos, intentó liderar un proceso de cambio curricular de alcance nacional ofreciendo a los equipos provinciales escenarios de diálogo y concertación e insumos técnicos para acercar propuestas que se pudieran aprobar en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación (Giovine y Martignoni, 2016)

La nueva estructura diferenciada en EGB y Polimodal, agudiza la fragmentación de un sistema escolar ya desestructurado, pues la conversión de la ES tradicional en Tercer Ciclo y el Polimodal implicó que muchas escuelas primarias ampliaran su oferta, ofreciendo el tercer ciclo en sus establecimientos, y quedando el nivel Polimodal asignado a los establecimientos que tradicionalmente ofrecían el nivel medio.

Para Adriana Puiggrós (2008), en este contexto, los alumnos que quisieran concurrir a ese nivel debían trasladarse diariamente o albergarse en lugares lejanos a su residencia, se primarizan los primeros años del secundario, los adolescentes convivían con los niños, desarticulando grupos etarios sin organización institucional y pedagógica específica, se debilitó a la enseñanza técnica, se generó una descalificación profesional de los profesores del nivel al otorgarles funciones en la enseñanza básica para la cual no han sido capacitados, entre otras<sup>11</sup>.

---

11 Según Adriana Puiggrós (2002) como consecuencia de los procesos que se inician con la Ley Federal de Educación de 1994 hay en Argentina provincias en cuyos territorios coexisten aún tres y cuatro sistemas distintos (primaria y secundaria de 6 años cada una; primaria de 7 y secundaria de 5;

Así, la LFE y el contexto de ajuste y retracción del Estado desembocó en una crisis del SE en su conjunto. Recién en el 2005 con la sanción de la Ley 26.075 de financiamiento educativo se elevaron las partidas que el estado nacional distribuía a las provincias, incrementando el presupuesto educativo del 4% al 6,4 %, se sancionó la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional que intentaba recomponer la ruptura que la LFE había causado sobre la educación técnica argentina, y finalmente en el 2006 se sanciona la Ley Nacional de Educación N° 26.206 que busca superar algunos de los límites que la LFE en sus aspectos ideológicos y estructurales propone.

Con respecto al nivel medio, es relevante esta ley pues ella amplía la obligatoriedad de la educación común hasta la culminación de la ES. Al respecto, en su Artículo N°16 expresa,

“La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria”, y en este mismo artículo el Ministerio de Educación se compromete a garantizar la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.”

---

tres ciclos y polimodal; dos ciclos, escuela intermedia y polimodal). (Puiggrós, 2002: 191)

El tratamiento parlamentario hacia la ES estuvo atravesado por un fuerte consenso sobre su obligatoriedad, sobre sus tres finalidades principales: desarrollar ciudadanía, formar para proseguir estudios superiores y formar para el trabajo, al mismo tiempo que por la necesidad de que el Estado garantice los recursos económicos suficientes e intervenga sobre las condiciones sociales desiguales de los alumnos, amplíe la oferta de turnos para cubrir la demanda y organice mecanismos de articulación entre la formación del nivel medio con el mundo laboral (Filmus y Kaplan, 2012: 103)

Por su parte trabajos como los de Myriam Feldfeber y Nora Gluz (2011), plantearán que el año 2009 marca un punto de inflexión importante en las políticas del sector pues las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación y las resoluciones del Consejo Federal de Educación van a enfatizar la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar. En esta línea se inscriben las políticas para la escuela secundaria obligatoria, el desarrollo de un programa de inclusión digital a través del programa “Conectar-Igualdad”, el Plan Nacional de Educación Obligatoria, el Plan de Mejora Institucional para la ES, con una inversión de 2.132,7 millones de pesos para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y en nuevos planes curriculares. Aunque plantean que a pesar de los desarrollos del período, no se han transformado aspectos básicos de la política educativa de los '90, como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional.

Siendo así, se evidencia la importancia que las investigaciones le otorgan a la dimensión normativa, fundamentalmente por su carácter consensuado por diferentes actores sociales y por sus implicancias en la configuración práctica y cotidiana de las instituciones educativas.

**4. Principales abordajes metodológicos, que según las investigaciones, son estratégicos al abordar a la Educación Secundaria como objeto de estudio.**

Una cuestión que se consideró estratégica en la indagación de antecedentes fue identificar los abordajes metodológicos que las investigaciones utilizaban para caracterizar ya sea la DE, como la situación de la ES en argentina. Dichos abordajes fueron diferenciados en dos grandes grupos para su presentación, cuantitativos y cualitativos.

En cuanto a los abordajes cualitativos, se identifica que los mismos optan por conocer la estructura de significados que subyace a las prácticas de sujetos participantes de la comunidad educativa. Del análisis se identifican dos observables, por un lado, aquellos significados a través de los cuales las familias “eligen” las escuelas de sus hijxs, y por otro lado, aquellos significados a través de los cuales los sujetos institucionales (estudiantes, profesores, directivos) configuran su cotidianeidad escolar.

Con respecto a las investigaciones que indagan sobre los significados de las familias se consideró la compilación de Guillermina Tiramonti (ya presentada en el primer apartado de este capítulo), donde se plantea que abordar la DE en la escuela secundaria supone conocer el papel de las expectativas familiares, los recursos

institucionales, los capitales culturales y las estrategias de los diferentes sectores sociales ante una situación de cambio.

Para llegar hasta allí, se utilizan los siguientes instrumentos metodológicos: una encuesta auto - administrada a los alumnos del último año del polimodal o del secundario, la solicitud de redacción de un texto para contar cómo imaginan lxs jóvenes su futuro y la redacción de la portada de un diario nacional del 2010. También se realizaron encuestas a alumnos de primer año del secundario u octavo de la EGB, entrevistas abiertas a directivos de las escuelas y un cuestionario a cuatro docentes de cada institución y a un número igual de padres seleccionados al azar, en base a una muestra intencional de 14 escuelas de nivel medio, estatales y privadas de la CABS y del conurbano, de las cuales 4 atienden a sectores altos, y otras a sectores bajos, y seis a sectores medios.

Otras investigaciones que indagan en las estrategias que las familias desarrollan para elegir la escuela de sus hijos, se sistematizan en el libro *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, compilado por Mariano Naradowski y Mariana Gómez Schettini en 2007. De allí se retoman dos trabajos, uno de Sandra Zeigler titulado “Los de excepción: un retrato de las elecciones escolares de las familias de sectores favorecidos en la ciudad de buenos aires y el conurbano bonaerense”, y otro de Mariana Gómez Eschettini, titulado “La elección de los no elegidos: los sectores de bajos ingresos ante la elección de escuela en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”.

En el primero, las autoras, en base a entrevistas realizadas a diez madres y padres de tres escuelas que procuran la formación de élites, caracterizan las retóricas y las expectativas que las familias sostienen al optar por las instituciones

educativas más selectas como ámbito de socialización para sus hijxs. Consideran que estas dinámicas expresan la profundización de la fragmentación educativa que cuestiona el lugar mismo de la escuela, tanto en cuanto a las condiciones para una transmisión cultural justa, como en términos de la integración social que se debería asegurar.

El segundo trabajo opta por conocer a madres y padres cuyos hijxs asisten a escuelas primarias de la Capital Federal y habitan en el área sur de la ciudad. Para obtener información sobre las unidades de análisis se utilizó la entrevista en profundidad, a aquella persona que se considera como decidora del destino educativo de los miembros en edad escolar de la familia. A partir de este estudio la investigadora entiende que la variedad de criterios de elección enunciados y utilizados por los padres responden a la posesión de un determinado capital cultural. Considera que, los determinantes de toda una serie de futuras oportunidades se encuentran íntimamente sujetos a los recursos –económicos, culturales y sociales- disponibles. Así, para los sectores de bajos ingresos, la elección se circunscribe a los colegios confesionales más económicos de la zona, y para la gran mayoría la elección queda relegada por defecto a una fidelidad obligada al sector público.

En cuanto a las investigaciones que indagan a los agentes insituacionales, se retoma el trabajo de Carina Kaplan, *Talentos dones e inteligencia. El fracaso escolar no es un destino* (también, abordado en el primer apartado del capítulo). Allí, la autora busca encontrar caminos de acceso metodológico a la subjetividad de los profesores, intentando caracterizar la trama de sentidos generados respecto de las categorías de inteligencia y talento, en sus similitudes y en sus diversidades, hacia sus alumnos. Este trabajo aporta hallazgos sobre cómo, al menos en el plano

discursivo, los docentes transmutan las diferencias sociales, en desigualdades naturales. Para la autora, talento y oportunidad han alcanzado una relación de “tensión” constitutiva.

Esta investigación trabaja sobre las representaciones de los profesores de tres escuelas secundarias públicas de CABA, que dictan clase frente a alumnos en diversas orientaciones curriculares, con o sin título docente, y que enseñan a alumnos provenientes de distintos sectores sociales. Para esto realiza entrevistas en profundidad, a través de una guía de pautas semiestructuradas, con una duración de 60 y 90 minutos.

Otro trabajo es el de Liliana Pascual, titulado *Sentidos en torno a la obligatoriedad de la educación secundaria*, publicado en 2009, donde se indagan los sentidos y significados que los actores institucionales, directivos, docentes y estudiantes han construido en torno al concepto mismo de la obligatoriedad.

Para realizar esta investigación la autora utilizó el material recabado en el marco de una investigación desarrollada en el año 2007, incluida en un estudio más amplio acerca de las políticas educativas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad de este nivel. El trabajo de campo se llevó a cabo en tres escuelas del conurbano bonaerense y se realizaron entrevistas a directivos y profesores así como entrevistas grupales a estudiantes de Educación Polimodal. En ellas se indagaron, entre otras cuestiones, las representaciones que dichos actores construyen en torno a la obligatoriedad de la ES y los desafíos que representa para el Estado, las escuelas, directivos, profesores, familias y estudiantes.

Descubre allí, que éstos sentidos de la obligatoriedad escolar en la ES condensan y actualizan diversos debates sobre, quiénes son o deberían ser sus

destinatarios, cómo lograr retener y/o incorporar a quiénes fueron anteriormente expulsados por las propias instituciones educativas, entre otros. Estas producciones de sentido se actualizan en disputas intergeneracionales que se expresan en las críticas de los adultos hacia los jóvenes, sobre sus consumos culturales, la influencia de las nuevas tecnologías, la poca capacidad de atención, la ortografía, etc.

Finalmente se retoma el trabajo de Gabbai María Inés del 2012, titulado *Desigualdad, jóvenes, violencias y escuela secundaria: relaciones entre trayectoria sociales y escolares*, donde presenta su tesis de maestría. Aquí, la autora plantea que las caracterizaciones de las trayectorias de los estudiantes encuestados reafirman la necesidad de que las mismas no pueden ser pensadas como homogéneas sino como estructuraciones dinámicas y procesuales.

Para profundizar su indagación la autora realiza un trabajo de campo entre los meses de septiembre y octubre de 2006. Partió de un muestreo intencional y no probabilístico en concordancia con las características del estudio, que selecciono cuatro escuelas de cuatro ciudades diferentes, CABA, La Plata, Río Gallegos, y Salta, dos escuelas secundarias públicas estatales que atendían mayoritariamente a sectores populares y dos que atendían mayoritariamente a sectores medios. La condición socioeconómica de los estudiantes de cada escuela se estableció a partir de entrevistas a informantes claves. Como decisión metodológica, se consideró adoptar el nivel socioeconómico predominante en la escuela (bajo o medio) en tanto que un atributo que compartían la mayor parte de los alumnos de la institución.

Estas valoraciones, llevan a la autora a plantear que, aquello que los estudiantes hacen sobre la escuela pueden constituir un primer paso para reflexionar

sobre el significado de esta institución para ellos y nos habilita a pensar que las escuelas pueden y siguen siendo forjadoras de sentidos para los estudiantes justo en un momento donde pareciera difundirse una mirada completamente diferente a esta.

Ahora bien, en cuanto a los abordajes cuantitativos, se consideró, en principio, el trabajo de Alejandro Morduchowicz (1999) sobre matrícula escolar para el período de 1996 a 1998. A partir de este análisis, logra plantear que con la estructura de la LFE se logra incorporar a más adolescentes, pero no siempre retenerlos a lo largo de los tres años. Demuestra por ejemplo que, en la provincia de Buenos Aires, en 1997, cursaron el 8° año de la EGB casi el 30 % más de alumnos que aquellos que habían cursado el antiguo 7° grado de la escuela primaria en 1996.

Emilio TentiFanfani (2003), cruza datos de matrícula según quintil socioeconómico. Allí, arriesga que la escolarización para el período de fines del siglo XX y principios del XXI varía fuertemente en función del lugar que ocupan las familias en la estructura de distribución de los ingresos. Mientras que en el quintil más pobre de ingresos, casi el 30% de los adolescentes están desescolarizados, solo el 3% del quintil más rico está excluido de la escuela media.

El estudio de Mariana Mora (2006), plantea que el seguimiento de las tendencias en la escolarización permite observar cómo desde mediados del siglo veinte se incrementó sustantivamente la población escolarizada de jóvenes de 13 a 17 años de edad. En términos absolutos, se pasó de 1.794.123 jóvenes en 1960 a 3.241.550 jóvenes en el año 2001. Es decir que prácticamente se duplicó la proporción de jóvenes en edad teórica de asistir al nivel medio, pasando del 45,9% en 1960 al 85,2% en el 2001. Las tendencias son coincidentes en la escolarización neta en el nivel medio, esto es con la relación entre la cantidad de población en edad formal de asistir al nivel y la que finalmente lo hace. En efecto, la tasa neta de

escolarización en el nivel medio en 1980 era de 42,2%, y de 59,3% en 1991 y alcanza a 71,5% en el año 2001.

Juan Balduzzi (2006), tomando el censo 2001, analiza dos indicadores a nivel nacional: 1) las desigualdades en la escolarización y 2) las desigualdades debidas a condiciones sociales. Concluye afirmando que, si bien hay niveles de escolarización relativamente altos entre los adolescentes y los jóvenes, existe una fuerte desigualdad en el acceso y sobre todo en la permanencia y el egreso de la ES, que se pone de manifiesto en todo el país. Así, en la escolaridad en general, sobre el conjunto de los adolescentes de 13 a 18 años, son un 19% quienes no concurren a la escuela, de los cuales un 0,74% nunca concurrieron. En las regiones más postergadas los porcentajes se elevan sensiblemente. En el NEA, quienes no estudian son casi el treinta por ciento (28,3 %,) alrededor de 121.000 adolescentes y jóvenes que no concurren a la escuela. En resumidas cuentas, para el 2001, mientras 9 de cada 10 jóvenes que no son pobres concurren a la escuela, en las regiones más ricas, sólo 6 lo hacen entre los adolescentes y jóvenes que viven en condiciones de pobreza, en las regiones más postergadas del país. Al cruzar los indicadores sobre el crecimiento de la matrícula y el número de egresados dice encontrar la cara de los fenómenos de retraso y abandono escolar.

Por su parte, Cristina Dirié (2009) analiza la variación de la oferta y el comportamiento de la matrícula de este nivel durante el período 2006-2009. Este análisis le permite sostener que las transformaciones sucesivas de la estructura académica<sup>12</sup> y el aumento de los años obligatorios de la escolaridad han tenido

---

12 Para dicho periodo, las jurisdicciones se encuentran reorganizando sus estructuras académicas en función de dos opciones posibles: una estructura de 6 años para el nivel Primario y 6 años para el

consecuencias, entre otros aspectos, en el comportamiento de la matrícula total del SE argentino.

Entre los principales hallazgos en torno a la caracterización del estado de situación de nuestra ES, desde la perspectiva del análisis de la oferta, diagnóstica que, en dicho período conviven siete tipos de establecimientos del nivel Secundario de Educación Común. Dos de ellos remiten aún a la estructura establecida por la LFE.

Asimismo, señala que para el año 2009 la cantidad de establecimientos decreció 15,8% como consecuencia de un importante proceso de reorganización a partir de la integración de éstos produciendo, como consecuencia, una disminución de la oferta de Ciclos Independientes y un aumento de Secundarias Completas.

Por su parte Elena Duro (2011) con un relevamiento nacional también retoma el análisis de la matrícula e indicadores de sobreedad pero discriminando según franjas de etarias. Allí observa que, si bien hay un aumento en la cobertura del nivel, llama la atención el aumento de abandono sobre todo en los años 8° y 9°, así como el aumento de la cantidad de alumnos con sobreedad. También retoma datos sobre cargos docentes identificando un aumento y considerando que casi la mitad de las escuelas secundarias del país tendrán que sufrir cambios institucionales para ajustarse a la nueva organización del nivel secundario de cada jurisdicción.

---

nivel Secundario o una estructura de 7 años para el nivel Primario y 5 años para el nivel Secundario (artículo 134 de la LEN).

Finalmente, observa que se ensancha la franja que refleja la deserción durante la ES, a tal punto que entre los 17 y 18 años –edad teórica de finalización del nivel secundario en la mayoría de los países- cerca de la mitad de los adolescentes ya no concurre a la escuela. A esta edad, sólo el 32% de los estudiantes culminó el nivel medio y la proporción más alta de personas que culminó el nivel medio se encuentra entre los jóvenes que tienen 21 años de edad.

Hasta aquí, se ha presentado una síntesis de los abordajes metodológicos que las investigaciones realizan del fenómeno de estudio, material que aborda metodológicamente la complejidad de la ES desde la década del 2000 en adelante.

## CAPÍTULO 2

### EL ENFOQUE ESTRUCTURAL GENÉTICO COMO PROPUESTA

#### TEÓRICA Y METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

##### **Introducción**

En este apartado se presenta el abordaje teórico y metodológico que ésta investigación utiliza para construir conocimiento sobre su objeto de estudio, la DE en contextos de obligatoriedad de la ES para el período 2001-2015. Cómo se planteara en la presentación este abordaje ha sido construido tomando como insumo las herramientas teóricas-metodológicas provenientes de las perspectivas críticas de la Sociología de la Educación. Específicamente se trabaja con el enfoque “estructural genético”, aunque también se ponen en juego elementos teóricos provenientes de otros enfoques clásicos de la Sociología de la Educación, e incluso de la Sociología. Las herramientas seleccionadas tienen en común su potencialidad sociológica para el análisis de la información relevada.

El desarrollo de este apartado consta de dos grandes partes. La primera, describe el marco general de la propuesta teórica – metodológica que se utiliza para analizar las fuentes de información. La segunda, detalla específicamente el abordaje teórico – metodológico que se propone para cada una de las tres fuentes de información.

## **1. Marco general de la propuesta teórica - metodológica.**

Como ya se adelantara, el enfoque teórico que se ha considerado mas productivo para esta investigación, por contener con mayor coherencia y sistematicidad el abordaje de los datos que esta investigación analiza, es el “estructural genético” de Pierre Bourdieu (Bourdieu y Wuaquant, 2005).

En principio, este enfoque permite pensar en términos teóricos – metodológicos. Pues, desde este enfoque se “rechaza la división entre objeto y sujeto, intención y causa, materialidad y representación simbólica” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 29), proponiéndose finalmente, más que una teoría, un método sociológico,

“...una forma de plantear los problemas, un conjunto parsimonioso de herramientas conceptuales y procedimientos para construir objetos y transferir conocimiento recogido de un área de indagación a otra” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 29)

Luego, el enfoque permite a quien investiga, “superar la reducción de la sociología, ya sea a una física objetivista de las estructuras materiales o a una fenomenología constructivista de las formas cognitivas” (Bourdieu y Wacquant, 2005: 29), cuestión fundamental en esta investigación, cuyas pretensiones son, dar cuenta de las tendencias estructurales del SEA y del SEB, pero sin perder de vista

que los conocimientos constructivistas, aunque no serán abordados en este trabajo, también son fundamentales en el análisis de los fenómenos sociológicos.

Desde esta perspectiva el universo social posee estructuras que “son dos veces existentes”, en principio en “la objetividad de primer orden constituida por la distribución de recursos materiales y medios de apropiación de bienes y valores”, y “en la objetividad de segundo orden bajo la forma de sistemas de clasificación, esquemas mentales y corporales, que funcionan a manera de patrones simbólicos para las actividades prácticas” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 32).

La información recolectada tendría que permitir reconstruir esta doble existencia. Por un lado, expresar una “física social”, como una estructura objetiva “cuyas articulaciones pueden ser materialmente observadas, mensuradas y cartografiadas independientemente de las representaciones que se hagan de ella quienes la viven” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 32), aquí son útiles las herramientas como las estadísticas, pues permiten decodificar “la partitura no escrita según la cual se organizan las acciones de los agentes (...) y averiguar las regularidades objetivas a las que obedecen” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 33). Y, por otro lado, observar allí la dinámica que dio origen a la información, “el producto emergente de las decisiones, acciones y cogniciones de individuos consientes y alertas, a quienes el mundo se les presenta como inmediatamente familiar y significativo” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 34-35).

Aunque, es bueno aclarar, que la información recolectada en este trabajo será analizada en su dimensión estructural, y no en su dimensión dinámica. Ahora bien, a partir de dicho análisis, surgen elementos que aportan a la construcción de

hipótesis de búsqueda de la dimensión práctica, posible de ser utilizada en futuras investigaciones.

Por otro lado, esta información también deberá reconstruirse en su “génesis”. Según Pierre Bourdieu (1996), “la sociología plenamente realizada deberá considerar como variable de análisis, la historia de las estructuras” (Bourdieu P. 1996:51). Esto no supone el desarrollo de una mirada historiográfica, sino la reconstrucción de un espacio geográfico, donde se recupere la génesis de las luchas, tensiones, contradicciones, reformas, y/o transformaciones fundamentales que hacen del espacio geográfico lo que es.

Según Bourdieu,

“Se trata de hacer una historia estructural que encuentre en cada estado de la estructura a la vez el producto de las luchas anteriores para transformar o conservar la estructura, y el principio de las transformaciones ulteriores, a través de las contradicciones, las tensiones, y las relaciones de fuerza que las constituyen” (Bourdieu, 1996: 51).

Así, conocer al fenómeno de la DE implicará identificar su génesis, cómo, a partir de qué luchas, tensiones o contradicciones, dicho fenómeno existe, y ha existido, aunque de diferentes maneras a lo largo del tiempo.

El aporte metodológico de este enfoque consiste en proponer conceptos capaces de convertirse en herramientas metodológicas, por su posibilidad de ser operacionalizados. Por ejemplo, la noción de “campo” (central en esta investigación), permite establecer, identificar, y/o develar el camino a seguir para conocer cuál es la “configuración de fuerzas” que determinan la “posición” de los

agentes en el “espacio social”, y a partir de allí caracterizar sus relaciones y la génesis de sus relaciones (Bourdieu, 1996). Según Pierre Bourdieu un “campo” refiere a “microcosmos sociales relativamente autónomos, es decir, espacios de relaciones objetivas que son el sitio de una lógica y una necesidad específica e irreductible” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 154).

El campo es “una configuración relacional dotada de una gravedad específica que se impone sobre todos los objetos y agentes que se hallan en él” (Bourdieu y Wuaquant, 2005: 45), el campo se presenta como una estructura de probabilidades determinada por la correlación de fuerzas que las relaciones de poder establecen entre sí. Al punto que conocer el fenómeno, implica conocer la correlación de fuerzas que operan en el campo y que lo afectan de manera tal que lo constituye en lo que “es”.

Desde esta perspectiva, la DE es un fenómeno que se manifiesta en el espacio escolar, y que existe a partir del “campo” en donde se desarrolla una correlación de fuerzas tal, que le terminan dando existencia. La DE en la Escuela Secundaria, debería existir en relación con un campo que la explique, que la ponga en movimiento, que lo afecte, y que hasta explique su manifestación observable. El fenómeno depende en su existencia del cúmulo de relaciones objetivas que existen en él “independientemente de la conciencia o de la voluntad individual” (Citado en Bourdieu y Wacquant, 2005: 150) de la población que lo transita.

El campo donde se expresa el fenómeno de la DE, es el campo del Estado, allí donde se inscriben las unidades de análisis de este trabajo, el SEA y el SEB, específicamente en el nivel secundario. Se entiende que el SE es la estructura institucional que funciona bajo la órbita del estado y que regula el funcionamiento

de las unidades educativas sistemáticamente articuladas en la totalidad de sus expresiones.

Al respecto el enfoque recomienda entender a la DE como un fenómeno que se manifiesta en el espacio escolar, pero que cobra entidad, por formar parte del “campo” o “meta campo” del Estado.

El “campo” o “meta-campo” del Estado es considerado según Pierre Bourdieu (1993) como,

“...el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor, informacional, capital simbólico, contracción que en tanto tal, constituye al Estado en detentor de una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores” (Bourdieu, 1993: 52)

El Estado, ha acumulado a lo largo de su existencia diferentes especies de capital, obteniendo como resultado “la emergencia de un capital específico, capital propiamente estatal” (Bourdieu y Wacquant, 2005:172). Este capital, propiamente estatal, produce poder sobre los diferentes campos y sobre las formas de capital que circulan en el.

Ahora bien, el sistema escolar forma parte del Estado, pero aún así tiene su propia racionalidad. Según Pierre Bourdieu “la institución escolar *contribuye* a reproducir la distribución del capital cultural, y con ello, a la reproducción de la

estructura del espacio social” (Bourdieu, 2008: 108). Cuándo el propio Bourdieu ha estudiado el sistema escolar, ha establecido algunos mecanismos que le son propios y le dan entidad en tanto tal. En principio, ser un espacio de producción del “trabajo pedagógico”<sup>13</sup>, mas precisamente del “trabajo escolar”<sup>14</sup> que expresa la institucionalización de la “acción pedagógica”.

Así, para este enfoque, del “meta campo del Estado”, la racionalidad del “sistema escolar” tiene la función de volver a la acción pedagógica “detentadora del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia simbólica” (Bourdieu y Passerón, 1998:108), cuya capacidad de ejercicio le permite “...producir las condiciones institucionales de producción de un hábitus al mismo tiempo que promover el desconocimiento de estas condiciones” (Bourdieu y Passerón, 1972: 96).

Si esta hipótesis es tal, podrían problematizarse las fuentes estadísticas, y cuestionar su instrumento, su forma de relevamiento, ordenamiento, clasificación y jerarquización de la información. Ya que allí, se “mide” la circulación de la población escolar tomando como referencia un camino establecido como legítimo, en este caso, una trayectoria esperada de biografía escolar, a partir de la cual se

---

13 Según Bourdieu el Trabajo Pedagógico es un “trabajo de inculcación con una duración, suficiente para producir una formación duradera, o sea, un habitus como producto de la interiorización de los principios de una arbitrariedad cultural capaz de perpetuarse una vez terminada la Acción Pedagógica y, de este modo, de perpetuar en las prácticas os principios de la arbitrariedad interiorizada” (Bourdieu y Passeron, 72).

14 Para Bourdieu el Trabajo Escolar es el “trabajo específico y reglamentado (...) forma institucionalizada del Trabajo Pedagógico secundaria, esta predispuesto por las condiciones institucionales de su propia reproducción a encerrar su práctica en los límites trazados por una institución cuya misión es reproducir la arbitrariedad cultural y no decretarla” (Bourdieu y Passeron: 98)

establecen los indicadores de “matrícula”, “repitencia”, “sobreedad”, y/o “abandono” escolar.

Por otro lado, dicho comportamiento también podría estar invisibilizando toda la complejidad que supone el vínculo entre los indicadores estructurales del SE, con el andamiaje jurídico de la política educativa y las caracterizaciones de determinadas “formas de gobierno” en un período histórico determinado.

Otra cuestión que surge desde esta concepción de Estado, y que es importante tener presente en este trabajo es que el sistema de enseñanza existe en relación con otros sistemas del estado, y que tiene por ello una “autonomía relativa” (Bourdieu y Passeron, 1972: 102), frente a los diferentes procesos que atraviesan al “meta campo” del estado.

En este sentido el sistema de enseñanza, en tanto dispositivo institucionalizado posee una racionalidad propia, cuyas características también deben ponerse en relación con el espacio social del cual emergen.

El SE,

“...debe las características específicas de su estructura y de su funcionamiento, al hecho de que le es necesario producir y reproducir, por los medios propios de la institución, las condiciones institucionales cuya existencia y persistencia son necesarias para el ejercicio de su función propia de inculcación como para la realización de su función de reproducción de una arbitrariedad cultural de la que no es el productor y cuya reproducción contribuye a la reproducción de las relaciones entre los grupos o clases (Bourdieu y Passeron, 1972: 95)

Lo que supone que esta tarea concreta de inculcación, es tal, en tanto expresa la relación de influencia que el contexto ejerce sobre el Estado. Al respecto el autor plantea que,

“...los cambios ocurridos en el campo escolar se definen en la relación entre la estructura del espacio escolar y los cambios externos que determinaron transformaciones decisivas en la relación de las familias con la escuela. Aquí los cambios económicos se traducen en cambios de los *usos sociales* que pueden hacer de la Escuela las familias afectadas por esos cambios económicos” (Bourdieu, 1996: 53).

Siguiendo con este planteo, para dar mayor capacidad de interpretación de los datos en su relación con la correlación de fuerzas que opera desde el Estado, se recuperarán las categorías de “hegemonía”, “fetichización”, “violencia simbólica”, y “trayectoria escolar”. Categorías que provienen de los enfoques críticos del campo de la Sociología y de la Sociología de la Educación, y que permiten profundizar la interpretación de la relación entre el Estado y el SE.

El concepto de “hegemonía” que se retoma es el teorizado por Antonio Gramsci, quien lo define como una relación de “rapport” pedagógico (1967), donde se identifica la existencia de mecanismos racionales a partir de los cuales el Estado construye consensos, produce legitimidad, y permanece en su actividad constante de acumulación de poder, integrando o reprimiendo las resistencias y/o tensiones que se generan en todo el espacio social.

Según este concepto, el Estado resulta ser “...todo complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados” (Gramsci, 2003: 96)

Este concepto es importante, pues él también alerta sobre el hecho de que estos mecanismos de opresión nunca son completos, y se explican también, por elementos de oposición parcialmente manifiestos.

Generar estos procesos de “hegemonía” supone construir articulación/negociación/consensos entre diferentes y hasta opuestos intereses sectoriales. Tal como lo plantea Ernesto Laclau (1987) la hegemonía es siempre una práctica política articuladora de fragmentos de la totalidad social.

Estos procesos hegemónicos, suponen relaciones de poder capaces de promover imágenes virtuales de la realidad social. Aquello que Marx consideraba como “fetichización”<sup>15</sup>. Allí, donde el poder de Estado se produce y reproduce a partir de ejecutar un mecanismo de producción de “apariencia” que lo presenta como una entidad neutral escindida por las relaciones sociales de conflicto, de lucha, y de fuerza.

En términos generales la teoría social ha planteado al respecto, que este proceso se establece a partir de convertir en natural la contradicción existente entre práctica y significación de la práctica. Por ejemplo, el Estado se presenta desde el

---

15 La fetichización del Estado, es la creación de una vida propia del Estado, separada de su relación con el factor económico. Según NestorKhoan, “se separa, aísla y dota de vida propia, fetichizándolos, al factor económico, por un lado, y al factor político por el otro (Khoan, 2012: 4)

discurso de la libertad individual, pero en la práctica se sostiene desde procesos sociales colectivos tales como la producción económica y cultural.

En la Cuestión Judía (1843) Marx lo plantea así,

“Allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadero desarrollo, el hombre lleva, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la realidad, en la vida misma, una doble vida, una celestial y otra terrenal: la vida de la comunidad política, en la que se considera como ser colectivo, y la vida de la sociedad civil, en la que se considera como ser particular”

(Marx, 1843: 55)

En materia educativa los autores críticos de la década del 70´ descubren este mecanismo, al identificar que la escuela se presenta espontáneamente bajo la figura de una unidad, pero, en realidad la escuela no es la misma para todos. La escuela puede presentarse de una manera y ser de otra gracias a que ejerce un mecanismo de “fetichización”.

Esta concepción ha permitido al campo de la Sociología de la Educación colocar como un problema fundamental, al fenómeno de la DE. Para los enfoques críticos de la Sociología de la Educación, aquellos provenientes de las Teorías de la Reproducción<sup>16</sup> y/o de las Teorías de la Resistencia<sup>17</sup>, el fenómeno de la “desigualdad educativa” representa en realidad una crisis de la educación como mecanismo redistributivo de conocimiento.

---

16 Los trabajos teóricos fundamentales de esta corriente son: Baudelot, C y Establet, R (1975), Bowles, S y Gintis, H (1981), Bourdieu P. (1998)

17 Los trabajos teóricos fundamentales de esta corriente de pensamiento son: Apple, M (1982), Giroux (1999)

Boudelot y Establet reconocidos autores de las Teorías Reproductivistas, consideran que la escuela “divide” a quienes la frecuentan, esto es, reparte a la población escolar en dos masas cuantitativamente desiguales y distribuidas en dos tipos de escolaridad: “una escolaridad larga reservada a la minoría y una escolaridad corta premio de la mayoría” (Boudelot y Establet,1971:7). Ellos comprueban a través de su investigación que existen hacia el interior de la escuela “dos redes” escolares yuxtapuestas y distintas.

Según los autores,

“...lejos de ser “desigualmente” escolarizadas en una sola y misma escuela, esas dos grandes masas son en realidad repartidas en dos ramificaciones escolares totalmente separadas. Establecemos que esas dos ramificaciones son: herméticas, heterogéneas por sus contenidos ideológicos y las formas de inculcación en las que esos contenidos se realizan, opuestas por lo que se ha llamado su finalidad. En claro, conducen a puestos tendencialmente antagónicos de la división social del trabajo, heterogéneas por su reclutamiento, se dirigen masivamente a clases sociales antagónicas.”(Boudelot y Establet, 1971: 41)

Tal como se anunciaba mas arriba, también Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron (1972), identifican el mismo proceso de fetichización específicamente en el SE a partir de la categoría de “violencia simbólica”.

Según los autores, el sistema escolar es una “institución relativamente autónoma, detentadora del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia

simbólica” (Bourdieu y Passerón, 1972: 108), que traducida en trabajo escolar y en autoridad pedagógica, instala una legitimidad sobre procesos diferenciales, arbitrarios, logrando “servir, además, bajo la apariencia de la neutralidad, a los grupos o clases de las que reproduce la arbitrariedad cultural” (Bourdieu y Passeron, 1972: 108)

Según los autores la “violencia simbólica” es,

“Todo poder que logra imponer significaciones como legítimas disimulando las relaciones de fuerza y de lucha que origina dicha significación, y que termina añadiendo su fuerza propia, es decir, propiamente simbólica a éstas relaciones de fuerza” (Bourdieu y Passeron, 1972: 44)

Al respecto, en la producción académica nacional estos aportes son retomados y complejizados. Desde la década del 90’ las investigaciones del campo de la Sociología de la Educación argentina, partiendo de la concepción de hegemonía que ésta investigación también se propone integrar, han aportado a una perspectiva denominada “neo-gramsciana”, que “enfatisa el momento de la resistencia e intenta recuperar a los actores involucrados en el proceso educativo en tanto sujetos de acción histórica” (Kaplan, 1997: 53-54)

Estas reflexiones teóricas le han permitido a las producciones académicas de la argentina, ir configurando e incorporando a sus investigaciones, la valiosa categoría de “trayectorias educativas”. Su aporte reside en permitir visibilizar recorridos diferenciales por el SE, considerando a,

“...todos aquellos ámbitos formativos por los cuales se van constituyendo las biografías y los recorridos de los estudiantes (...) Estas trayectorias educativas hacen referencia al conjunto de todos aquellos condicionantes (...) que inciden en el recorrido de los sujetos por las instituciones” (Bracci y Gabbai 2013: 34).

Se incorpora así, al análisis de la relación desigual entre el Estado y la población, la variable de “tiempo histórico diferencial” al hegemónicamente establecido. Según Claudia Bracci e Inés Gabbai (2009), esta concepción de tiempo vivido considera la “asignación de personas a posiciones sociales como un proceso relacionado con el tiempo de la vida de las mismas pero a la vez con una determinada perspectiva del tiempo histórico” (Mayer, 1987: 51; citado por Dombois, 1998: 449)

Una cuestión importante que se incorpora en este trabajo y que es considerada relevante para esta investigación, es el intento de leer, en la política educativa vigente, fundamentalmente, a partir de la LNE 26.206 del 2006 y la Ley de Educación Provincial(en adelante LEP) 13.688, lo que ellas consideran “un nuevo proyecto político, cultural e ideológico para la educación general y la educación secundaria en particular” (Bracci y Gabbai, 2013: 36). Al respecto se menciona como relevante la sanción de la obligatoriedad escolar de la escuela secundaria, y se plantea que la misma “tiene significados para los diferentes actores sociales” (Bracci y Gabbai, 2013: 37), entre los cuales ubica al Estado “ya que debe garantizar las condiciones materiales y simbólicas para que todos los jóvenes ingresen, se queden, aprendan y terminen la escuela secundaria” (Bracci y Gabbai, 2013: 37). De alguna manera, esta política educativa esta “interviniendo

directamente sobre el uso del tiempo y del espacio escolar” (Bracci y Gabbai, 2013: 38), buscan la instalación de “una nueva concepción pedagógica de los sujetos destinatarios ya que suponen el reconocimiento de la condición juvenil y de sus prácticas diversas (Bracci y Gabbai, 2013: 39)

En términos específicamente metodológicos, a continuación se presentan con detalle los pasos generales que se seguirán para poner en relación los análisis de las fuentes y herramientas teóricas que esta investigación ha considerado para el análisis de la información.

Las fuentes son, por un lado, las fuentes censales, donde, a partir del Censo del 2001 y 2010, y de las producciones estadísticas continuas realizadas por los ministerios nacional y provincial, se calcula la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria (TBCES), se analiza la Matrícula y los Indicadores de Eficiencia Interna para ambas jurisdicciones en el período 2001-2015. Por otro lado, también se consideran como fuentes las normativas y resoluciones nacionales y provinciales que serán indagadas a partir de identificar en ellas conceptualizaciones estratégicas.

Finalmente, se ha considerado como herramienta de análisis a las producciones teóricas que conceptualizan a las “formas de gobierno” para el período 2001-2015. Pues, como ya se adelantara, al analizar la información censal, estadística y normativa, se observó que la misma debía de ser complementada con información que permitiera ubicar a los datos en el contexto de las configuraciones del “meta-campo” del Estado.

Se entendió que, cruzando dicha información censal con datos sobre la estructura jurídica educativa y concepciones sobre las “formas de gobierno” durante

el período, se podría acceder a conocer a partir de qué correlación de fuerzas la ES termina produciendo y reproduciendo el fenómeno de la DE.

Cada fuente ha sido analizada en sí misma, a partir de un fundamento teórico y metodológico específico, incluso el concepto de “formas de gobierno” también ha sido reconstruido a partir del análisis bibliográfico, que se detalla en el punto c. del apartado que se encuentra a continuación del presente. Finalmente cada uno de estos análisis fue relacionado entre sí.

Con esta información se realizó un ejercicio metodológico de “triangulación” (Denzin, 1970) tal, que permitió establecer con mayor claridad la posición del fenómeno de la DE en el “meta campo del Estado”. Se optó para ello, por considerar la complementariedad de la información, realizándose un cruce de datos que permitiera establecer relaciones de influencias, esto es, identificar “intersecciones”<sup>18</sup>.

Según Luis Adriani (2014) y otros,

“...las distintas formas conocidas para determinar la posición de un punto en el marco de la triangulación tienen como fundamento ontológico común, y es que existe una realidad fija, independiente del observador. El presupuesto epistemológico consecuente es que el conjunto de posiciones

---

18 La “intersección” como la imagen de caminos cruzados de variables que atraviesan a un campo de estudio, o a un agente social (Galindo, y otros, 2012)

que se usan para determinar la ubicación de un punto no está sujeto a interpretación; dichas posiciones pueden ser establecidas a través de la correspondencia directa que existe entre ellas y su experiencia sensorial” (Adriani y otros, 2014: 22)

Para esta investigación, la “realidad fija” capaz de ser analizada a partir de la combinación de fuentes, será el “meta-campo” del Estado para el período 2001-2015. La triangulación de datos permitirá mostrar las relaciones de influencia y de correspondencia que existen entre las fuerzas que operan en dicho campo, y terminan dando existencia al fenómeno de la DE en la escuela secundaria. Para ello, se utilizará a la variable temporal, como eje transversal del análisis. A partir de identificar en el tiempo los momentos donde la información se relaciona entre sí.

Haciendo un paréntesis, quizás sea bueno aclarar que hay debates aún abiertos en la academia con respecto a cómo justificar la dicotomía entre metodologías cualitativo/cuantitativa. Al respecto autores como Pawson (1994) y Scribano (2001) plantean que el debate tiene al menos tres fases, la primera se relaciona con la llamada “guerra de paradigmas”, discusiones centradas en las diferencias entre métodos. La segunda fase, hace referencia al surgimiento de un pluralismo pragmático, teniendo a la triangulación como fundamento operativo, donde se acepta la existencia de diversas vías metodológicas. Finalmente, la tercera fase, propone una superación de la relación cualitativa/cuantitativa, hacia una propuesta relacional, que busca vínculos entre mecanismos, contextos y agentes (citado por Adriani y otros, 2014: 13)

Esta investigación se encuentra en la segunda, pero aspira a la tercera. En la segunda, pues lo que realiza metodológicamente es una “triangulación”, pero en la tercera, porque lo que propone en sus conclusiones es articular dicha metodología con el marco teórico “estructural genético”, el cuál la convoca a pensar los hallazgos desde una perspectiva relacional “que busca vínculos entre mecanismos, contextos y agentes”.

## **2. Abordaje teórico y metodológico de las fuentes y de la categoría de análisis.**

### **a. Fuentes censales y estadísticas.**

A continuación se establecen los elementos teóricos y metodológicos que han sido considerados como fundamento para el análisis específico de las fuentes censales y estadísticas. Podría decirse al respecto que hay dos grandes cuestiones a considerar, por un lado, el hecho propiamente metodológico que determina cómo abordar las posibilidades de análisis de la información estadística en sí misma; por otro lado, las posibilidades de comprender la información estadística desde el enfoque “estructural genético”.

Se entiende que “algunos fenómenos, como la desigualdad y la heterogeneidad, son por definición macrosociales y exigen la mas amplia perspectiva para ser comprendidos en sus alcances societales” (Eichelbaum de Babini, 1995: 2). Por ello se ha seleccionado a esta fuente, dado que ella permite al investigador acercarse al objeto de estudio desde una perspectiva macro-estructural, al brindar una serie de elementos que permiten caracterizar el comportamiento

histórico de los indicadores para elSEA, y para el Sistema Educativo Bonaerense (en adelante SEB), ganando en generalidad, aunque perdiendo en especificidad.

Estos tipos de fuentes son consideradas “estadísticas continuas”, “estadísticas educacionales que se recogen a través de las escuelas, que son en algún sentido poco confiables, ya que las producen los propios interesados pero, al mismo tiempo son irremplazables, pues permiten un detalle que los censos no podrían alcanzar, y son algo mas susceptibles de ampliación de la información” (Eichelbaum de Babini, 1995: 11)

Los “datos estadísticos” serán considerados como una trama compleja de relaciones cambiantes cuya indagación permite inferir cambios, formas de expresión a través del tiempo, y en algunos casos, entrelazar historias de agentes sociales con los cambios estructurales.

Para el abordaje de los datos estadísticos se retoman “indicadores” ya establecidos por los ministerios nacional y provincial.

Por “indicadores” se entiende,

“...una variable o combinación de variables importante para comprender la condición en un momento dado, o los cambios a través del tiempo, de una unidad social colectiva en un marco comparativo (...) los indicadores educacionales son indicadores sociales centrados en la operación de subsistema social educativo, en sus necesidades y consecuencias más directas” (Eichelbaum de Babini, 1995: 5-6).

En este caso, se consideran aquellos datos que dan cuenta de la Matrícula, y los que dan cuenta de los Indicadores de Eficiencia Interna (en adelante IEI). Llamados así porque permiten “evaluar el movimiento de alumnos y su trayectoria escolar entre dos años lectivos consecutivos. Estos indicadores se obtienen por la aplicación del “Método de flujo de Alumnos” (DGCyE, 2007), y suponen la medición de: tasa de abandono interanual<sup>19</sup> (en adelante, TAI), tasa de promoción efectiva<sup>20</sup> (en adelante, TPE), y tasa de repitencia<sup>21</sup> (en adelante TR).

También se trabajó con los Censos Nacionales de Población del 2001 y del 2010. A partir de ellos se construyó la Tasa Bruta de Cobertura<sup>22</sup> (en adelante TBC) para los períodos 2001 y 2010. Para ello, se pusieron en relación los datos estadísticos, en este caso de matrícula, con datos demográficos, logrando establecer así cual es la cobertura del SEA y del SEB para ambos períodos.

Por su parte, el criterio de “comparabilidad” permitió poner en relación tanto al sistema nacional con el subsistema provincial, como, a los datos de cada

---

19 Expresa el porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo en ningún año de estudio. Es posible calcular una tasa total y/o por año de estudio. Muestra, en términos relativos, el volumen de los alumnos que abandonan el sistema educativo entre dos años consecutivos y no vuelven a matricularse al año lectivo siguiente (DGCyE, Serie Indicadores, 2014)

20 Es el porcentaje de alumnos matriculados en un año de estudio de un nivel y/o modalidad de enseñanza en particular, que se matriculan como alumnos nuevos en el año de estudio inmediato superior de ese nivel o modalidad, en el año lectivo siguiente. (DGCyE, Serie Indicadores, 2014)

21 Es el porcentaje de alumnos que se matriculan en el mismo año de estudio en el año lectivo siguiente. Es posible calcular una tasa total y/o por año de estudio. (DGCyE, Serie Indicadores, 2014)

22 Tasa Bruta de Cobertura: es la relación porcentual que existe entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independiente de la edad que estos tengan, y el total de población en el rango de edad teórica correspondiente a dicho nivel.

sub-sistema entre sí. Este ejercicio de “comparación” distingue entre operaciones simples, y operaciones complejas, entre la observación de estructuras y la observación de nexos en condiciones variables, entre relacionar hechos y relacionar relaciones (Ruiz, 2011). Esto permitirá relacionar fenómenos diversos, descubrir semejanzas, diferencias y relaciones entre los datos o elementos de la comparación.

Por otro lado, la fuente también permitió realizar comparaciones históricas. Al respecto se considera que “la comparación científica de sistemas, instituciones o procesos educativos cada vez mas complejos, solo tendrá relevancia científica si se incluye en la memoria histórica” (Ruiz, 2011: 91).

Esta perspectiva contempla el análisis temporal entre dos áreas de comparación (plano sincrónico), y entre dos períodos distintos (plano diacrónico). La historicidad en el análisis comparativo favorece el desarrollo de explicaciones causales al indagar sobre las similitudes, o bien sobre los desarrollos divergentes de los sistemas, dando cuenta de evoluciones, cambios, contradicciones y conflictos que impactan a las unidades de análisis de los estudios comparados (Ruiz, 2011: 91).

Para el abordaje de esta dimensión histórica, los datos estadísticos se ordenaron a partir de “series de tiempo”<sup>23</sup>, que permitieron historizar y comparar el comportamiento de los indicadores a nivel nacional y provincial, para la Educación

---

23 Las “series de tiempo”, son una secuencia ordenada de valores de una variable en intervalos de tiempo periódicos y consecutivos. Se considera que los datos tomados durante un período de tiempo permite establecer alguna especie de “correlación”, “tendencia” o “estacionalidad” entre ellos. La aplicación de este método tiene como propósito comprender las fuerzas de influencia en los datos y descubrir la estructura que produjo dichos datos observados. (Reyes, 2007)

Común (en adelante EC) y para la ES, para la educación de gestión pública y privada, y para el ciclo básico y el ciclo orientado.

En la siguiente tabla se detallan las características de las fuentes censales y estadísticas abordadas. Se desagregan los indicadores, el nivel del SE al que refieren, la jurisdicción, el período y la institución que construye la fuente.

*Tabla 1: Fuentes Censales y Estadísticas: Indicador, Nivel, Jurisdicción, Período e Institución que elabora la fuente*

<i>Indicador</i>	<i>Nivel del Sistema Educativo</i>	<i>Jurisdicción</i>	<i>Período</i>	<i>Institución que elabora la fuente.</i>
<i>Tasa de Cobertura</i>	Educación Común Educación Secundaria	Nacional y Provincial	2001 - 2010	CENSO 2001 y 2010 (INDEC)
<i>Matrícula</i>	Educación Común Educación Secundaria Por sector y por ciclo	Nacional y Provincial	2001 al 2015	Anuarios Estadísticos (DINIECE)
<i>Indicadores de Eficiencia Interna:</i> • <i>Tasa de Promoción Efectiva</i> • <i>Tasa de Abandono Interanual</i> • <i>Tasa de Repitencia</i>	Educación Común Educación Secundaria Por sector y por ciclo	Nación	2003 al 2014	Anuarios Estadísticos (DINIECE)
		Provincia	2006 al 2015	Series Estadísticas (DGCyE)

La otra cuestión que quería exponerse en este apartado, consiste en brindar algunos elementos capaces de relativizar el valor de las fuentes censales y estadísticas en función de su interpretación desde el enfoque “estructural genético”.

Un debate que no pretende dejarse de lado en esta investigación y que es oportuno mencionar aquí, es que el uso de fuentes estadísticas debe relativizar el valor del dato. Según Natalia Kruger (2016), “se toma a la calidad del resultado, teniendo en cuenta el grado en que los estudiantes obtienen los saberes o habilidades que la sociedad desea inculcarles” (Kruger, 2016: 58)

Los abordajes estadísticos corren el riesgo de aportar a la construcción de una ficción, de una “apariencia”, tal como lo hacen en la actualidad los ministerios nacionales. Según Francois Dubet (2012), la ficción estadística de la igualdad de oportunidades está en el corazón de un modelo de justicia. De lo que se trata es de medir científicamente el mérito reconociendo qué corresponde al determinismo social y qué corresponde a la responsabilidad individual (Dubet, 2012).

Las construcciones estadísticas presentan una realidad de forma tal que establecen,

“... que en cada generación los individuos se distribuyen proporcionalmente en todos los niveles de la estructura social sean cuales fueren sus orígenes. Se parte de la idea de que los individuos son todos iguales y que los talentos o méritos han sido repartidos proporcionalmente en todos los niveles de la sociedad y para todos por igual” (Dubet, 2012: 56-57)

Así, las estadísticas son también políticas, son herramientas de gobernabilidad, que aportan en la construcción de una “ficción” sobre la realidad social y educativa, pero también son construidas a partir de contextos de gobierno,

políticos, económicos y culturales. Según Francois Dubet, en contextos de profundización de las desigualdades las estadísticas visibilizan un juego donde cada uno tiene la misma oportunidad de ganar y depende de él hacerlo, en contextos de desarrollo interno la metáfora es la organicista que estructura la igualdad de oportunidades.

Lo que sí permitirá el análisis de las estadísticas continuas, son elementos que permitan describir el espacio estructural, medible, cartografiable, donde toma cuerpo el SE, específicamente del nivel secundario, logrando establecer una objetividad de primer orden, capaz de dibujar un “mapa de la estructura objetiva de las relaciones entre posiciones ocupadas por los agentes”.

En términos interactivos la información censal brinda pocos elementos, aunque sí nos dice sobre las posibilidades de interacción de la población en función su localización en el campo, según las clasificaciones y jerarquías que el propio Estado construye. En este sentido se logra establecer, aunque parcialmente, una objetividad de segundo orden, dar cuenta de la clasificación, y de la existencia de patrones simbólicos, sobre la nominación de las circulaciones por el espacio escolar.

Finalmente hay que considerar que el uso de líneas temporales permitió historizar la información, e incorporar la noción de “génesis” al análisis, buscando en este ejercicio “a la vez el producto de las luchas anteriores para transformar o conservar dicha estructura (...) a través de las contradicciones, las tensiones, las relaciones de fuerza que las constituyen” (Bourdieu, 1996: 51). Las líneas temporales permiten identificar, períodos o momentos donde las tendencias se

modifican, e inferir que en dichos períodos, las tensiones o luchas que se manifiesten en el espacio escolar podrían estar profundizándose, o estabilizándose.

### **b. Fuentes normativas: Leyes y Resoluciones**

La “normativa educativa”, fue considerada una fuente estratégica, pues se entiende que las leyes expresan la institucionalización de consensos. La expresión de cómo, la política estatal, en tanto una toma de posición del Estado frente a una determinada cuestión socialmente problematizada (Twaites Rey M, 1999: 7), logra ser prescriptiva de prácticas gubernamentales.

En este sentido las leyes son una expresión de, “conquistas acumuladas por procesos históricos de luchas sociales y que, como tales, suelen implicar logros – tan parciales y mediatizados como concretos y tangibles- en las condiciones de vida de las clases subalternas” (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012: 58).

La Ley será entendida como el elemento ideológico–concreto que elaboran los grupos que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella –la ley– resolverla a su favor (Novick, 1992).

Según, Tigar y Levy,

“Una ideología jurídica es la formulación, mediante un sistema de normas de derecho, de las aspiraciones, propósitos y valores de un grupo social. No pertenece, sin embargo, exclusivamente al grupo que posee el control efectivo.” (Tigar y Levy, 1981: 261).

Ahora bien, sabido es que el discurso jurídico no es homogéneo y nos impone de entrada una distinción fundamental: una cosa es el discurso sobre el derecho (o sobre la norma), y otra cosa es el discurso del derecho (o de la norma). “El primero reviste por lo general un carácter descriptivo y se limita a representar discursivamente la realidad jurídica”. Tales son por ejemplo las teorías y las doctrinas jurídicas, las opiniones con respecto al derecho, etc. Se los puede englobar bajo la denominación general de “ideologías teóricas” sobre el derecho. El segundo tiene un “carácter esencialmente normativo y manifiesta propiedades performativas, es decir comporta en su misma enunciación una virtud operativa intrínseca que instaura e impone modelos de comportamiento, produce realidades nuevas o modifica situaciones existentes”; es un discurso-acción. En el plano del derecho decir es siempre hacer, y solo lo explícitamente dicho adquiere estatus de existente (Giménez, 1989).

Sumar esta fuente a la investigación se vuelve relevante pues permite, en principio, establecer un contra punto entre lo que se propone el consenso legislativo y lo que sucede en la macro estructura del SE, estableciendo acercamientos sobre cómo afecta una expresión a la otra.

La intensión es establecer el contexto normativo que atraviesa a las tendencias identificadas, cruzando una dimensión más al análisis, logrando ampliar la lectura y la potencialidad interpretativa de las fuentes trabajadas.

Se tomarán como unidades de análisis las siguientes normativas:

- Ley Federal de Educación 24.195
- Ley Provincial de Educación
- Ley de Educación Nacional 26.206

- Ley de Educación Provincial 13.688

#### Resoluciones del Consejo Federal de Educación

- 84/09 Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria
- 88/09 Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria
- 93/09 Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la Educación Secundaria Obligatoria.
- 103/10 Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria.
- 188/12 Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente.

Luego de analizar a cada una de las leyes, se establecieron una serie de ejes de indagación, según cuáles fueran los consensos que se explicitan en las respectivas legislaciones con respecto a: Estructura del Sistema, Obligatoriedad, Trayectorias Escolares, y Educación Privada.

Cada una de estas variables será presentada en el análisis, y a su vez serán puestas en relación a partir de utilizar una serie de estrategias de indagación normativas. Por un lado, el análisis del texto de la norma, según los aspectos mencionados anteriormente, en algunos casos una breve presentación del contexto en el cual emerge la norma, y la presentación de algunos elementos correspondientes a los debates parlamentarios originados durante el proceso de discusión y posterior sanción de la norma, y por último, un principio de análisis comparativo entre las leyes y resoluciones (Novik, 2014).

**c. Herramienta de análisis: concepto de Formas de Gobierno.**

La categoría teórica “formas de gobierno”, es considerada estratégica en el análisis de la información, porque ella permite hacer legible los datos de las fuentes, esto es, ponerlos en relación con la configuración de la gobernabilidad para el período de estudio, e indicar cuál podría ser el impacto de las mismas en la configuración de las estructuras de la Desigualdad Educativa en la Escuela Secundaria, para el período 2001-2015.

Se entiende que las “formas de gobierno”, son el “campo de acción que se impone al gobernante en un determinado orden político e institucional, y a las técnicas y tácticas de gobierno a través de las cuales el gobernante construye hegemonía” (Thwaistes Rey, 1999).

A través de esta categoría, es posible analizar “el plano que se refiere a la capacidad de los Estados para imponer reglas sobre el conjunto de su territorio y población” (Piva, 2015).

Teóricamente se entiende que el Estado “es” en sus agencias burocráticas de reproducción sistemática, tanto como “es” en las reglas, procedimientos y cargos resultantes de la acción política propiamente dicha. Ambas formas de existencia están íntimamente relacionadas, ya que “la estructura burocrática condiciona el accionar de los gobiernos, en cuanto las decisiones gubernamentales pueden impactar sobre la morfología estatal y su funcionalidad básica” (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012: 56).

Siendo así, el SEA en tanto forma parte del entramado del Estado, también se ve afectada por las “formas de gobierno”, a través de las cuales es posible indicar,

y hacer legibles en el “meta – campo” del Estado a las fuentes estadísticas y a las normativas educativas, en tanto como efectos de determinadas “formas de gobierno”.

Para Adrian Piva (2012), “el análisis de una determinada forma de Estado reenvía al análisis de la estructura de una hegemonía específica” (...), analiza cómo la “hegemonía del bloque de poder (...) cristaliza en una determinada forma de gobierno” (Piva, 2012: 78). Y en este sentido, el SEA aparece con una importante estructura jurídica y burocrática capaz de construir hegemonía, pero que también es afectada por estrategias de gobierno.

Para caracterizar la construcción de significado en relación a las “formas de gobierno” durante el período 2001-2015 se tomaron como fuentes de información algunas producciones bibliográficas que abordan la realidad política del período 2001-2015 desde este concepto.

En principio, el trabajo de Itaí Hagman<sup>24</sup> *La argentina kirchnerista en tres etapas*, publicado en 2014 en la edición Cuadernos del Cambio, una serie de cuadernos de divulgación donde se intenta darle densidad política, teórica e identitaria a un pensamiento crítico y latinoamericano.

Luego, la obra de Adrian Piva<sup>25</sup>, *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*, publicada en el 2015 por la editorial Batalla de Ideas, trabaja con la

---

<sup>24</sup>Itaí Hagman, es licenciado en Economía graduado de la Universidad de Buenos Aires y docente de escuelas porteñas.

<sup>25</sup>Adrian Piva, es Doctor de la Universidad Nacional de Quilmes con Mención en Ciencias Sociales, Especialista en Ciencias Sociales del Trabajo, Licenciado en Sociología. Investigador Adjunto de CONICET: Disciplina científica, Sociología, Comunicación Social y Demografía. Disciplina desagregada, Sociología – Política.

hipótesis de que en el período pos crisis de convertibilidad, se reconvierte el poder político a partir de una satisfacción gradual de demandas obreras y populares en los límites de un proceso de recomposición de la acumulación y de la dominación del capital y del Estado que se estructura en la década de los 90`.

Finalmente, el trabajo de Claudio Katz<sup>26</sup>, *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*, publicado también en la editorial Batalla de Ideas, junto con la editorial Alba Movimientos en el 2016. Allí, se intenta conocer cuáles son los proyectos políticos en disputa en América Latina, cómo se procesan las divergencias entre neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo, analizando cuestiones tanto económicas como políticas.

Lo que analizan las producciones bibliográficas seleccionadas son las prácticas de Gobierno y los roles, desde donde se movilizan directamente o por delegación a escalafones inferiores de la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuasiones, los recursos controlados por el aparato estatal, incluso su supremacía coactiva. (Thwastei Rey, 1999)

Para el análisis de las fuentes se identificó en la bibliografía progresivamente los temas y proposiciones redundantes en el material que luego fueron integrados en dos ejes de análisis, a través de los cuales se puede identificar cierta transversalidad entre las obras, por un lado establecer cuáles son las estrategias que despliega el gobierno para lograr la reconstrucción de consensos, y por otro lado cuáles son las

---

26 Claudio Katz, Doctor de la Universidad de Buenos Aires, área Geografía, Licenciado en Economía. Es Investigador Principal del CONICET, Disciplina científica, Economía, Ciencias de la Gestión y de la Administración Pública. Disciplina desagregada Economía Política.

crisis que promueven la necesidad de generar esos procesos de reconstrucción de hegemonía.

Los hallazgos con respecto a las variables antes mencionadas fueron sujetos a un proceso de refinamiento y comprensión del tema de estudio, lo cual terminó estableciendo una periodización que, además de permitir un ordenamiento de la información, permitió poner en relación las series históricas elaboradas a partir de la información estadística.

## CAPITULO 3

### ANÁLISIS DE FUENTES CENSALES Y ESTADÍSTICAS CONTINUAS

#### **Introducción**

En este apartado se presenta el análisis de la información censal, para ello se sistematizan los hallazgos de la información propiamente estadística, sumando en cada caso un aporte de aquello que la investigación educativa considera al respecto.

Se presenta la información con respecto a la Tasa de Cobertura de la Educación Secundaria (en adelante, TBCES), de la Matrícula de la ES, y de los IEI para el nivel. En cada caso se desagregan la jurisdicción nacional y provincia de Buenos Aires.

#### **1. Análisis del comportamiento de la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria**

Este primer apartado tiene la finalidad de poner en relación los datos de Matrícula de la EC y ES, con los datos demográficos provenientes de los Censos nacionales del 2001 y 2010. TBC de la EC (En adelante TBCEC), y la TBCES para el total del país, y para la provincia de Buenos Aires.

Las fuentes a partir de las cuales se construyó la TBCES fueron, los Censos Nacional de Población del 2001 y 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y censos de la República Argentina, y los relevamientos anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística para la Calidad Educativa –

DINIECE- actualmente, Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa –DINIEE-, para el 2001 y 2010.

Para presentar la información, este apartado ha sido ordenado en cuatro sub - apartados, diferenciado según los hallazgos a que hagan referencia. En este caso, la caída en la TBCES, la caída en la TBCES específicamente en el Ciclo Orientado<sup>27</sup>, el aumento de la TBCES en el sector privado por sobre el público, y el aumento de la TBCES del Sector Privado en el Ciclo Orientado.

**a. Caída en la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, para el período intercensal 2001-2010**

En el país, para el 2001 la cantidad de jóvenes en edad formal de asistir a la ES, esto es, jóvenes de entre 12 y 17 años de edad, es de 3.928.579, ahora bien, la cantidad de jóvenes que asisten a la escuela secundaria común es de 3.485.654. La TBCES es de, 88,72%.

En el 2010, la cantidad de jóvenes entre los 12 y 17 años de edad asciende a 4.215.957 personas, y la cantidad de jóvenes que asisten a la escuela secundaria es de 3.679.628. Así, la TBCES para el 2010 es de 87,27%. Se registra así, una diferencia entre 2001 y 2010 de – 1,45 %.

---

27 Frente a la diferenciación de los “ciclos” de la Educación Secundaria, se seguirá la nominación que propone la Ley Nacional de Educación 26.206 Artículo 31 “La Educación Secundaria se divide en dos ciclos: uno Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas de conocimiento, del mundo social y del trabajo. Aunque se tendrá en cuenta que al ser necesaria la referencia histórica al período de vigencia de la Ley Federal de Educación se nominará EGB 3 y Polimodal.

En la provincia de Buenos Aires, para el 2001 la cantidad de jóvenes de entre 12 y 17 años es de 1.436.425, y la cantidad de jóvenes que finalmente asisten a la escuela secundaria es de 1.400.032, esto representa una TBCES de 97,46%. Para el 2010 la cantidad de jóvenes en edad formal de asistir a la escuela secundaria es de 1.558.946 y la cantidad que asiste es de 1.371.441, siendo la TBCES de 87,97%. Se registra entre el 2001 y 2010 una diferencia de – 9,49%.

Los datos anteriores quedan claramente presentados en la siguiente tabla,

*Tabla 2: Tasa Bruta de Cobertura Educación Secundaria, en el período intercensal 2001-2010, para Nación y Provincia de Buenos Aires*

<i>TBCES</i>	<i>2001</i>	<i>2010</i>	<i>Diferencia</i>
<i>Nación</i>	88,72%	87,27%	- 1,45 %
<i>Provincia</i>	97,46%	87,97%	- 9,49 %

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Censo 2001-2010 del Indec.

Si se tiene en cuenta el comportamiento de la TBCEC del país y de la provincia para el período intercensal, se registra a nivel nacional un aumento, y a nivel provincial una caída.

En la nación, en 2001 los que acceden a la EC son 92.81% del total de la población en edad formal de hacerlo. En el 2010, serán un 95,79%. En la provincia de Buenos Aires, para el 2001 son un 98,66%, y para el 2010 un 95,57%.

Los datos quedan presentados en la siguiente tabla,

*Tabla 3: Tasa de Cobertura Educación Común, en el período intercensal 2001-2010, para Nación y Provincia de Buenos Aires*

<i>Tasa de Cobertura Educación Común</i>	<i>2001</i>	<i>2010</i>	<i>Diferencia Intercensal</i>
<i>Nación</i>	92,81 %	95,79 %	2,98%
<i>Provincia</i>	98,66 %	95,57 %	- 3,09%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Censo 2001-2010 del Indec.

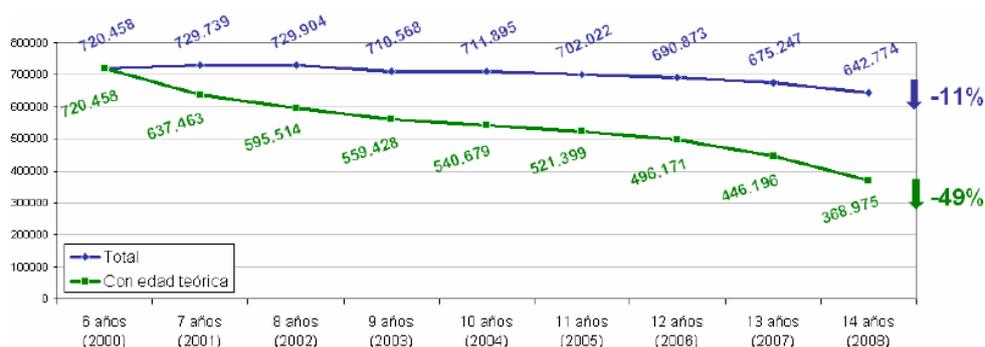
Según los datos en el período intercensal 2001-2010, se registra un aumento de la cantidad de población en edad formal de asistir al nivel secundario, pero a su vez, se registra una caída en la capacidad de contención de esa población en el nivel. Así, podría pensarse que el aumento de la matrícula, es seguido de mayor deserción.

La tendencia de crecimiento de la población en edad formal de asistir a la ES se registra en toda la región. Según un informe del 2008 de la CEPAL, América Latina ha iniciado un nuevo ciclo demográfico. Hoy existen 64 millones de jóvenes entre 12 y 17 años, tres veces más de los que había en esa misma edad en 1950; nunca antes tantos (citado en Albornoz, 2010: 235).

Si se considera la TBCES para los periodos 1950 – 1992, la misma creció de un 40% hasta algo más del 60%, aproximadamente, pero también lo hizo la tasa de deserción promedio, que fue del 38%. A principios de la década del 90' la TBCES superó el 55%, colocándose por encima del nivel que tuvo en los años 50', alcanzando para el 2001, un 88,72%, y cayendo para el 2010 en 87,27%. (Giuliodori, y otros, 2004: 89)

Este fenómeno de aumento de la matrícula y aumento de la deserción, podría ejemplificarse con un estudio de cohortes. A continuación se presenta un gráfico donde se observa, cómo a nivel nacional y para la EC, una cohorte que comienza a transitar su EC en el 2000, llega al 2008 representando un 49% del total inicial.

Gráfico 1: Total de alumnos y alumnas en edad teórica, en una cohorte por edad de 6 a 14 años iniciada en 2000. Educación Común de la Nación

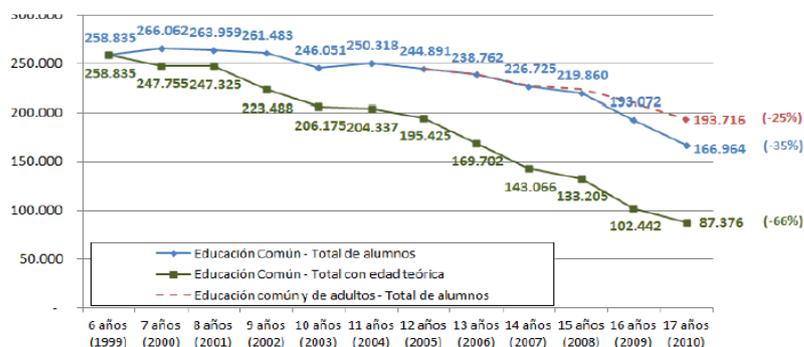


Fuente: Procesamientos propios sobre la base de datos de DiNIECE-ME. Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Años 2000 a 2008

Fuente: UNICEF

El mismo ejemplo se registra para la provincia de Buenos Aires, la cohorte que inicia su EC en 1999, llega en el 2010 a ser un 66% en relación al total que se inicio.

Gráfico 2: Total de alumnos y alumnas en edad teórica, en una cohorte por edad de 6 a 17 años iniciada en 1999. Educación Común y adultos de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Procesamientos propios sobre la base de datos de DiNIECE-ME. Relevamiento Anual de Matricula y Cargos. Años 2000 a 2008

Fuente: UNICEF

Así, a medida que pasan los años la población en edad formal de asistir a la EC es cada vez menor, registrando la consolidación de un fenómeno de “deserción” que no es específico de la ES sino que afecta a todo el SEA y SEB.

**b. Aumento de la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, en el período intercensal 2001-2010, del sector privado por sobre el público.**

Si diferenciamos por sector público y privado para el período intercensal y las mismas jurisdicciones, se observa para el país, que en 2001 la cantidad de población que asiste a la escuela secundaria pública representa un porcentaje de 73% del total, y la población que asiste a la escuela secundaria privada representa un 27%. Para el 2010 la cantidad de población que asiste a la escuela secundaria en el sector público es de 72,23% y la que asiste a la escuela secundaria en el sector privado representa un 27,76%.

Se observa un incremento de 0.76% de participación privada. Lo cual queda representado en la siguiente tabla,

*Tabla 4: Tasa de Cobertura de Educación Secundaria, por sector, para el período 2001/2010, para la nación*

<i>Año</i>	<i>Tasa de Cobertura de la Educación Secundaria, sector Publico</i>	<i>Tasa de Cobertura de la Educación Secundaria sector Privado</i>
<i>2001</i>	<i>73%</i>	<i>27%</i>
<i>2010</i>	<i>72,23%</i>	<i>27,76%</i>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censos 2001-2010. Indec

En la provincia de Buenos Aires para el 2001, el porcentaje de población que asiste a la educación pública secundaria representa un 70,51% y un 29,48% asiste a la educación privada. Para el 2010 el porcentaje de población que asiste a la escuela secundaria en el sector público representa un 68,25% y el que asiste al

sector privado representa un 31.74%. Incrementándose así en un 2.26% la participación de la educación privada en el SEB.

*Tabla 5: Tasa de Cobertura de Educación Secundaria, por sector, para el período 2001/2010, para la provincia de Buenos Aires*

<i>Año</i>	<i>Tasa de Cobertura de la Educación Secundaria, sector Publico</i>	<i>Tasa de Cobertura de la Educación Secundaria, sector Privado</i>
<i>2001</i>	70,51	29.48
<i>2010</i>	68,25	31,74

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Censo 2001-2010 del Indec.

El aumento intercensal del porcentaje de población que accede a la Educación Privada en el nivel secundario pone en evidencia un problema estructural de la ES. Los porcentajes aumentan para la nación, pero más aún para la provincia de Buenos Aires.

Si se compara lo anterior con el comportamiento por sector de la EC, lo que se observa es que para el período intercensal, en el país, el aumento de la matrícula privada para el nivel secundario es de, 0.76%, mientras que el aumento de la de la educación pública es de, 3.36%. En la provincia el aumento de la matrícula privada es de 2.26%, mientras que de la educación pública es de, 5.39%.

Según Emanuel Vázquez (2012), para pensar este fenómeno hay que incorporar el indicador de “segregación”<sup>28</sup>. Según el autor, “la participación del sector privado en los sistemas educativos, sumado a algunos patrones de localización geográfica (...) ayudan a entender por qué la segregación escolares mayor o menor” (Vazquez, 2012: 26).

Según un informe de la CEPAL (2014), la “segregación” escolar es un fenómeno que se expresa en un contexto de masificación de la cobertura del SE, y que trae aparejado una significativa segmentación social. Los factores principales de segmentación son los mismos que marcan la desigualdad en la región: los niveles socioeconómicos de las familias de origen de los escolares, su origen étnico y racial, y su lugar de residencia.

Según la CEPAL,

“...las principales consecuencias de la segmentación educativa son que el sistema educativo en la región se está comportando como un mero reproductor de las desigualdades sociales de origen y que se están formando generaciones de personas con poca capacidad de relacionarse con otros diferentes, afectando en definitiva la cohesión social” (CEPAL, 2014: 51)

---

28 Según Vazquez (2012), la segregación intenta dar cuenta de la separación de la población estudiantil entre establecimientos educativos de acuerdo a determinada característica.

Hay aquí un fenómeno que no es propio del país, ni de la región, sino que obedece al comportamiento del proceso capitalista que se expresa en todo el mundo. Para, Susana Vior y Laura Rodríguez,

“El reacomodamiento de los intereses dominantes, en esta etapa de recomposición capitalista, realiza su hegemonía mediante un proceso de naturalización de las diversas formas de privatización de la educación nacional tanto históricas como nuevas. Sus efectos concretos son la devaluación de la educación pública como bien universal y del papel del Estado como garante de su distribución igualitaria; efectos antidemocráticos encubiertos por un discurso progresista de recuperación del Estado “para todos” que evita abordar seriamente el deterioro de la educación pública que atiende a los más pobres, y ofrece garantías crecientes para el desarrollo de la educación privada que atiende a los sectores de mayores ingresos. De esta manera, se hace retroceder las conquistas liberales relativas a las libertades, derechos y garantías de la democracia formal, así como los logros alcanzados por los sectores subordinados a lo largo del siglo XX. (Vior y Rodríguez, 2012: 102)

Se abre aquí una línea de trabajo muy importante, pues indagar sobre la diferenciación de la educación por sector en nuestro país y en la provincia de Buenos Aires, implica conocer un proceso que expresa, desde la particularidad nacional y provincial, el funcionamiento del SE, de las políticas públicas, y del

Estado, en un contexto de ofensiva del capitalismo diferente a la que se expresó con el neoliberalismo durante la década del 90´.

### **c. Caída en la Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria para el Ciclo Orientado**

Este tercer hallazgo se construye a partir de diferenciar el comportamiento de la TBCES por Ciclo Básico u Orientado. Las edades formales para asistir a cada ciclo son de 12 a 14 años para el ciclo básico, y de 15 a 17 años para el ciclo orientado.

A nivel nacional, al calcular la TBCES se registra en 2001 que la cantidad de población que asiste a la EGB 3 supera el cien por cien, representando el 102,36% de la población total, y la que asiste al Polimodal, representa al 74,48% del total de población en edad formal de hacerlo.

En 2010, a nivel nacional la cantidad de población que asiste al Ciclo Básico supera el cien por cien, representando el 108,14% y la que asiste al Ciclo Orientado representa al 66,47%.

En la Provincia de Buenos Aires, para el 2001 la cantidad de población que asiste a la EGB 3 también supera al cien por cien, representa un 106,48%, y la que asiste al Polimodal representa un 87,97%. Para el 2010, la cantidad de población que asiste al Ciclo Básico supera al cien por cien y representa un 108,14%, y la que asiste al Ciclo Orientado representa un 67,87%.

Lo anterior queda registrado en la siguiente tabla,

*Tabla 6: Tasa Bruta de Cobertura de la Educación Secundaria, por ciclo, para el período 2001-2010, para la nación y Provincia de Buenos Aires*

<b>JURISDICCION</b>	<b>2001</b>			<b>2010</b>		
	<i>EGB</i>	<i>Polimodal</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Ciclo Básico</i>	<i>Ciclo Orientado</i>	<i>Diferencia</i>
<b>NACION</b>	102,36%	74,48%	27,88%	108,14%	66,47%	41,67%
<b>PROVINCIA</b>	106,48%	87,97%	18,51%	108,14%	67,87%	40,27%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Censo 2001-2010 del Indec, y Anuarios Estadísticos de la DINIECE.

Del análisis de estos datos podrían plantearse al menos tres cuestiones. Por un lado, la diferencia en la cobertura por ciclos, luego la caída intercensal del Ciclo Orientado, y por último, el margen superior al 100% de cobertura del Ciclo Básico respectivamente.

Al analizar este comportamiento, se podría inferir con mayor detalle que la caída de cobertura del Polimodal para el período intercensal (en la nación del 8.01% y en la provincia del 20.1%), tiene relación con la identificación de un proceso de no contención de la matrícula en edad formal de asistir al nivel secundario, que se agudiza en los ciclos superiores. Así, este comportamiento de la matrícula podría explicar por qué se amplía la cobertura en el primer ciclo, superando el 100%.

Según, Elena Duro (2011) si bien, en el marco de América Latina, Argentina exhibe significativos avances en relación con la escolaridad en el nivel primario, requisito de ingreso al nivel secundario, muestra limitaciones para

asegurar no solo el acceso sino, fundamentalmente, la permanencia y el egreso de los adolescentes (Duro, 2011: 10).

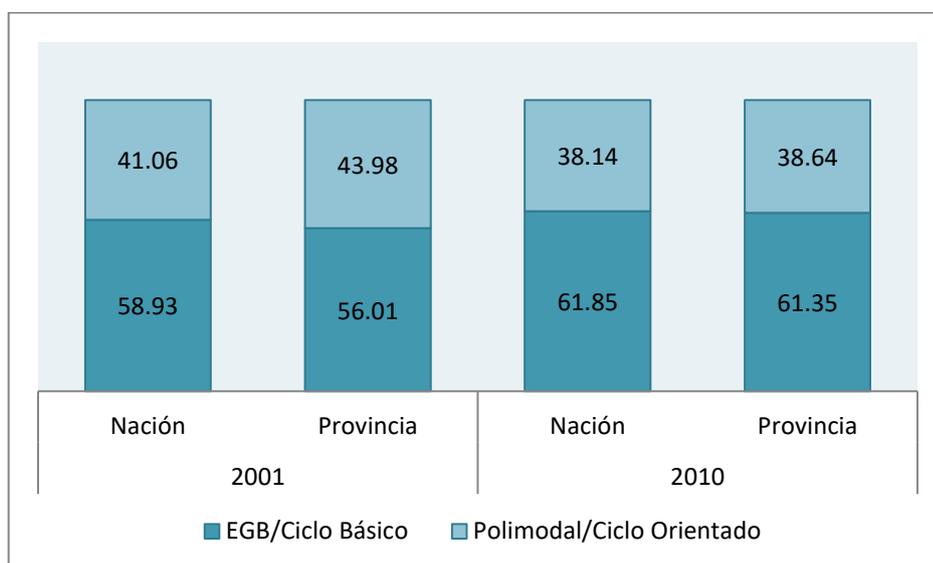
Al respecto, el crecimiento de la distancia por ciclos entre el 2001 y el 2010 es alarmante. En 2001 la distancia entre EGB 3 y Polimodal para nación es de 27,88% y en provincia de 18,51%. En el 2010, distancia entre Ciclo Básico y Orientado es de 41,67% para la nación, y de 40,27% para la provincia.

Al considerar el indicador de “matrícula”, tomando como dato absoluto la población que asiste al nivel, diferenciando según ciclos, se refuerza el fenómeno antes mencionado. La asistencia por ciclo a nivel *nacional* para el 2001 representa para la EGB 3 un 58,93% del total, y para el polimodal un 41,06%. Para el 2010 también a nivel nacional la cantidad de población que asiste al ciclo básico representa 61,85% del total, y al Ciclo Orientado un 38,14%.

Para la provincia, en 2001 se registra que un 56,01% del total asiste al ciclo básico, y un 43,98% al Ciclo Orientado. En 2010 se registra que el total de la población que asiste al Ciclo Básico de la escuela secundaria es de 61,35%, y al Ciclo Orientado 38,64%.

Gráficamente los datos quedarían representados de la siguiente manera,

*Gráfico 3: Porcentaje de matrícula del nivel secundario, por ciclo. Período 2001-2010. Nación y la Provincia de Buenos Aires*



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Anuarios Estadísticos de la DINIECE

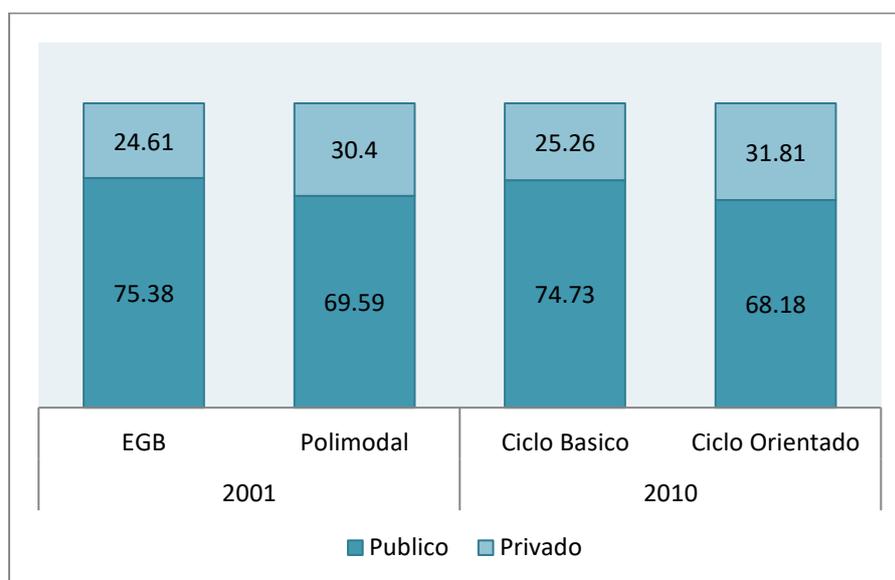
**d. Aumento de la matrícula del Ciclo Orientado de la Educación Secundaria en el período intercensal 2001/2010 del sector privado por sobre el público**

En 2001, al diferenciar por ciclo y por sector se identifica, a nivel nacional que del total de población que asiste a la EGB 3, el 75,38% lo hace en el sector público y el 24,61% en el sector privado; y del total de la población que asiste al Polimodal, el 69,59% lo hace en el sector público y el 30,40% en el sector privado.

Para el 2010, del total de población que asiste al Ciclo Básico, el 74,73% lo hace en el sector público y el 25,26% en el sector privado, y del total de la población que asiste al Ciclo Orientado el 68,18% lo hace en el sector público y el 31,81% en el sector privado.

Estos datos quedar representados en el siguiente gráfico,

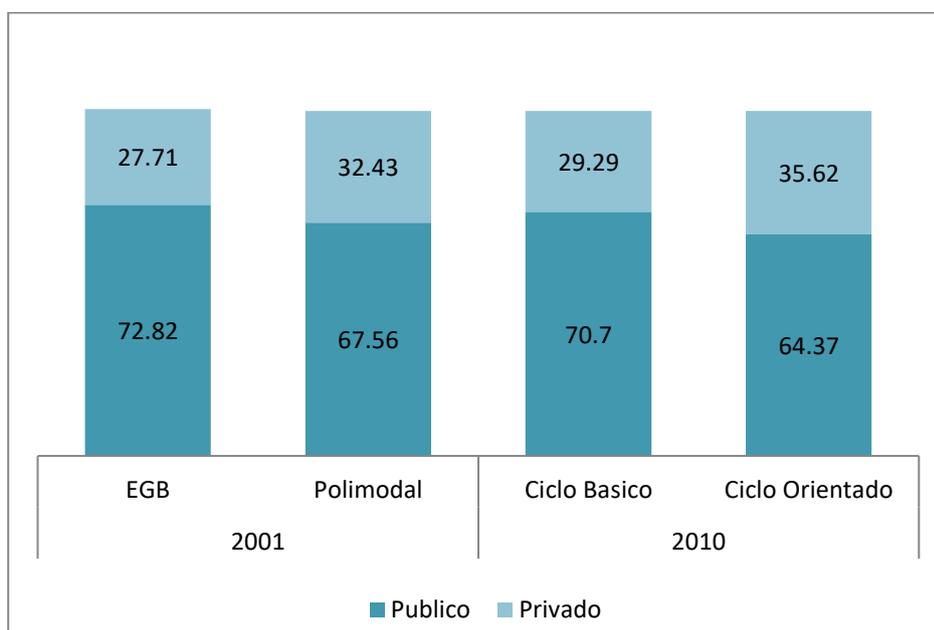
*Gráfico 4: Porcentaje de matrícula del nivel secundario, diferenciada por sector y por ciclo. Períodos 2001-2010. Nación.*



Fuente: Elaboración propia según anuarios estadísticos de la DINIECE

Para la provincia, en 2001 se identifica que del total de población que asiste a la EGB 3, el 72,82% lo hace en el sector público, y el 27,71% lo hace en el sector privado; y del total de la población que asiste al nivel Polimodal un 67,56% va al sector público y el 32,43% al sector privado. En 2010, del total de población que asiste al Ciclo Básico en la provincia el 70,70% lo hace en el sector público y el 29,29% lo hace en el sector privado. Y del total de la población que asiste al Ciclo Orientado en la provincia representa un 64,37 % que va al sector público y el 35,62% al sector privado.

Gráfico 5: Porcentaje de matrícula del nivel secundario, diferenciada por sector y por ciclo. Períodos 2001-2010. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia según anuarios estadísticos de la DINIECE

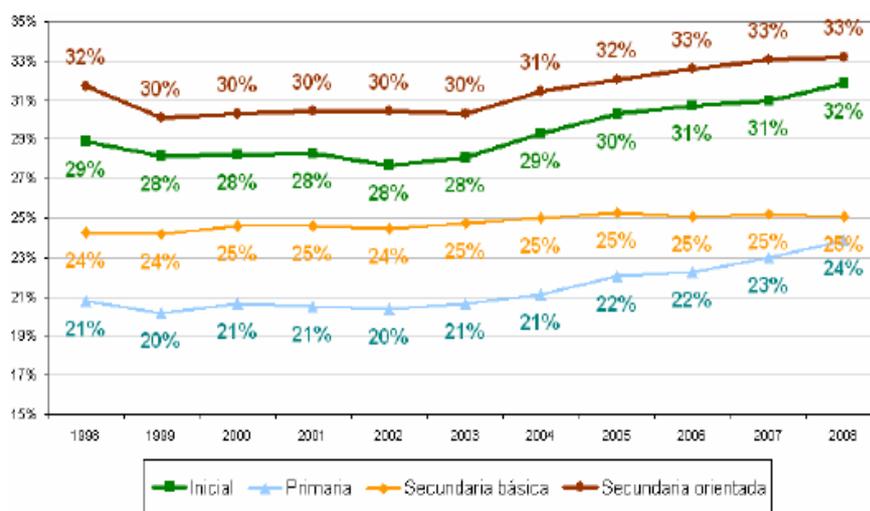
A partir de lo anterior se percibe cómo, la diferenciación por sector público y privado antes presentada, se agudiza al diferenciar por ciclo, siendo el polimodal y el Ciclo Orientado superiores en varios puntos a la EGB 3 y el Ciclo Básico. Lo que llama la atención en la diferenciación por jurisdicción, es el aumento de la asistencia al sector privado en la provincia de Buenos Aires.

En los siguientes gráficos se representa el porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado, según nivel educativo de la EC, para el país, y para la provincia de Buenos Aires.

En el caso de la provincia de Buenos Aires se registra en todas las líneas una caída en 1999, que comienza a recuperarse hasta el 2003 donde ya la tendencia

creciente se mantiene. Salvo en el Ciclo Básico de la ES donde hay una continuidad de los porcentajes.

Gráfico 6: Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado, por nivel educativo. Educación común. Años 1998 a 2010. Nación



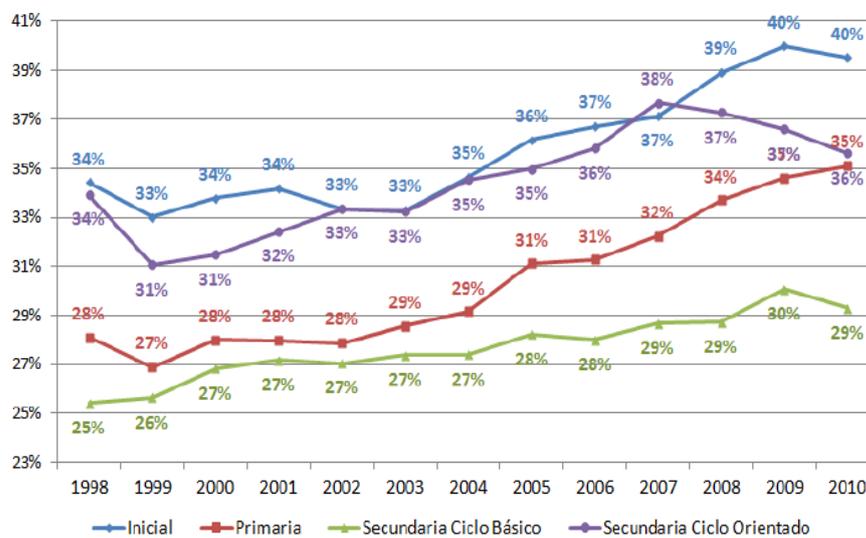
Fuente: Procesamientos propios sobre la base de datos de DiNIECE-ME. Relevamiento Anual de Matricula y Cargos. Años 1998 a 2008

Nota: para mantener la comparabilidad de las estructuras de niveles entre años, se considera como primaria los grados 1° a 6°, como secundaria básica el tramo del 7° al 9° grado, y como secundaria orientada los grados 10° a 12° de educación común

Fuente: UNICEF

En la Provincia, todos los promedios son mayores que en la nación. Aquí, se observa que la Secundaria Orientada esta en condiciones muy similares al nivel inicial, aunque dada su caída se despega bastante desde el 2006 en adelante ocupando el segundo lugar en porcentajes. Al contrario la Secundaria Básica ocupa el lugar mas bajo, aunque en una tendencia de crecimiento.

Gráfico 7: Porcentaje de alumnos inscriptos en el sector privado, por nivel educativo. Educación común. Años 1998 a 2010. Provincia



Nota: para mantener la comparabilidad de las estructuras de niveles entre años, se considera como primaria los grados 1° a 7°, y como secundaria el tramo del 8° al 12° grado de educación común.

Fuente: Procesamientos propios sobre la base de datos de DiNIECE-ME. Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Años 1998 a 2010

Así, al diferenciar por ciclo y por sector, el Ciclo Orientado presenta, en comparación con el Ciclo Básico, los indicadores más altos de privatización. Indicadores que se agudizan en el período intercensal, se incrementan desde el 2003 en adelante, y luego tienden a disminuir, alcanzando en el 2010 un 35%.

## 2. Análisis del comportamiento de la matrícula de la Educación Secundaria

Este apartado busca complejizar el análisis que se viene construyendo. Toma como insumos, los anuarios estadísticos de la DINIECE, y los relevamientos de la Dirección General de Cultura y Educación, a partir de los cuales se construyen

“series históricas” (2001/2015) sobre el comportamiento de la matrícula de la ES, para el país y la provincia de Buenos Aires, diferenciando por sector, y por ciclo.

A través de ellas, se conseguirán análisis capaces de identificar tendencias a lo largo del tiempo.

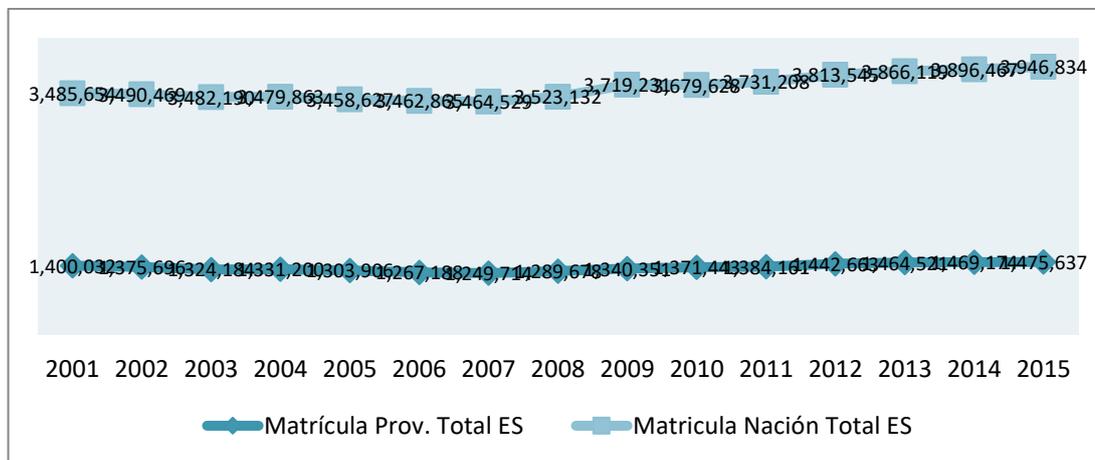
Las fuentes de información son los relevamientos anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística para la Calidad Educativa –DINIECE- actualmente, Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa –DINIEE-, para el 2001 y 2015.

El apartado ha sido ordenado de manera tal que presente primero el análisis de Matrícula, luego el análisis de Matrícula diferenciado por ciclo, y finalmente el análisis de Matrícula diferenciado por sector y por ciclo. Dicha presentación retoma los hallazgos presentados en el apartado anterior, y la bibliografía especializada en la temática.

**a. Comportamiento de la matrícula de Educación Secundaria para la nación y para la provincia Buenos Aires.**

Como referencia para este análisis se tomará el gráfico que se presenta a continuación, allí además de establecerse una serie histórica, se comparan la jurisdicción nacional y provincial.

**Gráfico 8: Evolución de la Matrícula Total de la Educación Secundaria. Período 2001/2015. Nación y Provincia de Buenos Aires.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Nota: Educación Secundaria toma también la Educación Técnica

En términos generales, el comportamiento de la matrícula para el período 2001/2015, registra caídas en 2005/2006 para la nación, y en el 2007 para la provincia. De allí en adelante se registra un movimiento ascendente, fundamentalmente en nación, donde en 2015 se supera a la cantidad de población que asiste al nivel en 2001 en casi 500.000 personas, mientras que en la provincia el movimiento de la curva pos 2007 el incremento de la población se registra recién en el 2012, alcanzando para el 2015 a solo unas 75.000 mil personas más que en el 2001.

Si se considera el contexto en que se dan estos movimientos, hay que hacer referencia al comportamiento de la matrícula en relación con la obligatoriedad del nivel. Proceso de ampliación de la obligatoriedad que se inicia en 1994 con la LFEy

que alcanza en el 2006 al total del nivel. Este contexto jurídico se da en un marco político que explicita la intención de promover “un nuevo proyecto político, cultural e ideológico para la educación general y la educación secundaria en particular”(Bracchi y Gabbai, 2013: 36). Razón por la cual resulta contradictorio pensar que este sea en la estructura del fenómeno un proceso de retracción de la cobertura.

Como ya se viene afirmando este fenómeno no se expresa solo en nuestro país sino también en la región. Según Elena Duro y otros (2010), en este período asistimos a un contexto donde hay un esfuerzo de varios países de la región por proponer ampliar la obligatoriedad del nivel. Pero según las estadísticas de SITEAL la escuela secundaria en la Región, logra en promedio, que sólo la mitad de los adolescentes finalice sus estudios, y buena parte de ellos lo hace con sobreedad. Aún entre los que lo logran, los conocimientos adquiridos no son los mismos, varían en circuitos diferenciados de calidad, en alta coincidencia con sus niveles socioeconómicos (Duro y otros, 2010: 8).

Aunque es importante tener presente que, en la bibliografía también se explicita que la obligatoriedad debe construirse en un marco institucional de fragmentación, desarticulación y selectividad, y en un contexto social de desigualdad económica, política y cultural (Kaplan y Filmus, 2012).

Aunque hubo avances institucionales, pues según Mariana Mora (2006) a partir de la transición democrática, el Estado argentino llevó adelante una serie de acciones tendientes a la democratización de la enseñanza secundaria, entre ellas la decisión de eliminar el examen de ingreso al nivel en el año 1984 lo que dio lugar a una fuerte expansión de la matrícula, pero que en el 2002 comienza a retraerse.

Frente a esta situación, hay investigaciones que presentan hipótesis que intentan comprender este comportamiento, entre ellas Mora (2006) sostiene que durante la crisis del 2001 el SE en general funcionó como un espacio de contención social y alimentaria, y que en el 2003 dado un período de recuperación económica con amplio impacto sobre la creación de empleo la contención ya no es necesaria. Así, las mayores posibilidades ocupacionales podrían estar compitiendo con la escolarización de los jóvenes.

La segunda hipótesis que plantea la autora, tiene en cuenta los factores endógenos al propio SE. La idea central es que una significativa proporción de jóvenes habrían optado por continuar sus estudios en el espacio de la educación de adultos, donde se presenta una oferta más flexible y atractiva para algunos grupos de jóvenes. Justamente, la matrícula de educación de adultos correspondientes al nivel medio (EGB 3 / Polimodal / Medio) ha experimentado un crecimiento considerable entre el 2002 al 2006. (Mora, 2006: 10-11)

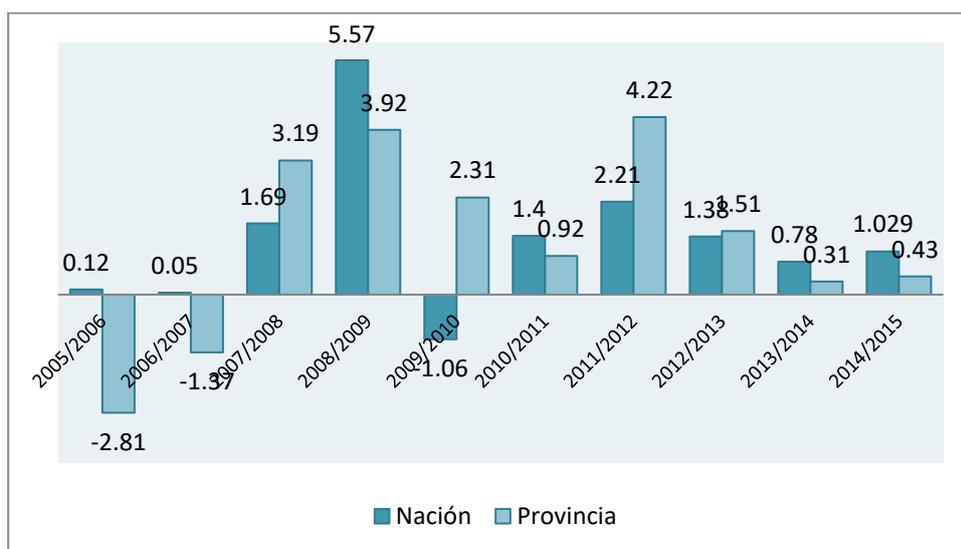
Al diferenciar por provincia es llamativo que la caída de la matrícula sea exponencial en la provincia de Buenos Aires, (la mayor caída de todas las jurisdicciones) siendo la que presenta la situación más crítica (Mora, 2006: 20) aunque no refiere hipótesis al respecto.

Volviendo al gráfico 8, otra cuestión que resulta interesante si lo que se busca es establecer períodos de comportamientos similares en la matrícula, es el crecimiento sostenido que se registra desde el 2005/6 para nación, y desde el 2007 para la provincia.

Para tener mas detalle sobre las características de dicho crecimiento podría colocarse una lupa en los períodos 2005/2015 para ambas jurisdicciones, y ver si es

posible establecer alguna conjetura. Por ejemplo, si se calcula la Tasa de Promedio Interanual de la matrícula del nivel secundario para dicho período, la cual supone establecer un promedio de variación entre un período y otro, en este caso entre un año y su consecutivo, se observan variaciones detalladas sobre el comportamiento del indicador en un período interanual.

Gráfico 9: *Evolución de la Matrícula de la Educación Secundaria según la Tasa Promedio Interanual. Período 2005/2015. Nación y Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Aquí, tanto para Nación como para la Provincia, los períodos de mayor crecimiento son 2008/2009 y 2011/2012. Lo cual no es un dato menor, pues al poner estos datos en relación con el contexto de Estado, se registran para dichos períodos implementación de políticas específicas para la población en edad formal de asistir al nivel.

Por ejemplo, en un trabajo dirigido por Elena Duro (s/f) se listan una serie de políticas, que desde el 2006 en adelante, tienden específicamente a dar cumplimiento a la obligatoriedad del nivel secundario. Entre ellas, a partir de la ley de Educación Técnico profesional (Ley 26.058/06), se estableció un fondo para la “Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional” con el objetivo de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de instituciones de Educación Técnica Profesional. Desde 2008, este objetivo se persigue a través de la modalidad de Planes de Mejora Jurisdiccionales y/o institucionales. Por otro lado, a partir del 2007 el Instituto Nacional de Formación Docente puso en marcha la elaboración de planes de mejoramiento a fin de repensar las instituciones formadoras de futuros docentes. También políticas centrales (del MEN y de otras instancias) más generales que tienden a promover el acercamiento de los adolescentes y jóvenes a los consumos culturales y el acceso y permanencia en el SE. Cabe subrayar la presencia en casi todas las jurisdicciones de los Centro de Actividades Juveniles (CAJs 2001/con un relanzamiento en 2003/4)<sup>25</sup>, de las becas estudiantiles (2000) y la implementación en todo el país de la Asignación Universal por hijo (AUH) (Decreto 1602/09) cuya una contraparte está vinculada con el sostenimiento de la escolaridad de los hijos de las familias afectadas. (Duro, s/f: 55-56)

En la provincia de Buenos Aires, para el período pos 2006 se registra la implementación de los Acuerdos Institucionales de Convivencia Resolución N° 1709/09, se implementan Tutorías y seguimiento de la trayectoria escolar de los estudiantes; talleres para aprender a estudiar para los estudiantes que tengan dificultad en algunas materias, clases de apoyo antes de las fechas de exámenes, para los alumnos que deben rendir materias en los turnos de julio, diciembre y/o

marzo, tanto para materias del año como para materias previas (las materias con más proporción de alumnos que deben rendir examen son: Matemática, Lengua e inglés);elaboración de propuestas didácticas especiales para: Grupos de estudiantes con características específicas, entre otras. (Duro, s/f: 259)

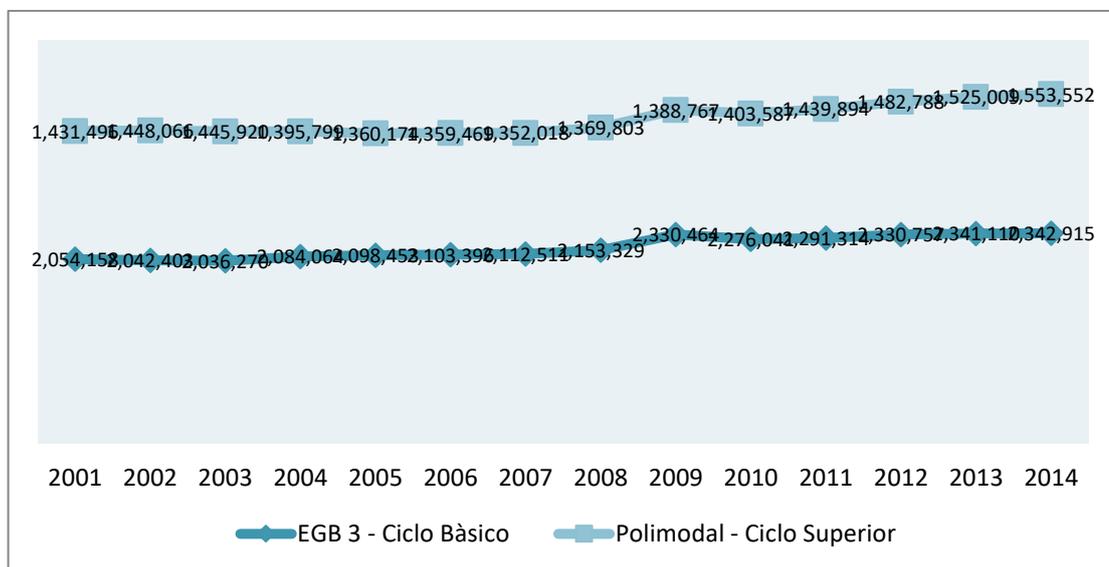
En relación a establecer algún tipo de periodización en el comportamiento de la matrícula podría decirse que, entre 2001/2006 hay una caída, 2007/2015 un aumento, con picos en 2009 y 2011.

#### **b. Comportamiento de la matrícula de Educación Secundaria diferenciado por ciclo.**

En el gráfico que se presenta a continuación se observa cómo la distancia entre el Ciclo Básico y el Ciclo Orientado se hace cada vez mayor a medida que pasan los años. Distancia que parece obedecer a un incremento de la matrícula en la EGB/Ciclo Básico, y a una pérdida en el Polimodal/Ciclo Orientado. Este fenómeno se manifiesta tanto para la nación como para la provincia.

En el caso de la nación el EGB/Ciclo Básico recupera los valores del 2001 en 2004 y de allí continúa aumentando hasta el 2010 que decrece luego de un salto exponencial en 2009, y desde allí en adelante empieza a decrecer. Para el caso del Polimodal/Ciclo Orientado, el valor del 2001 aumenta hasta el 2002 y recupera estos valores en 2012, aumentando hasta el 2014.

*Gráfico 10: Evolución de la Matrícula Educación Secundaria, por Ciclo. Período 2001/2015. Nación.*

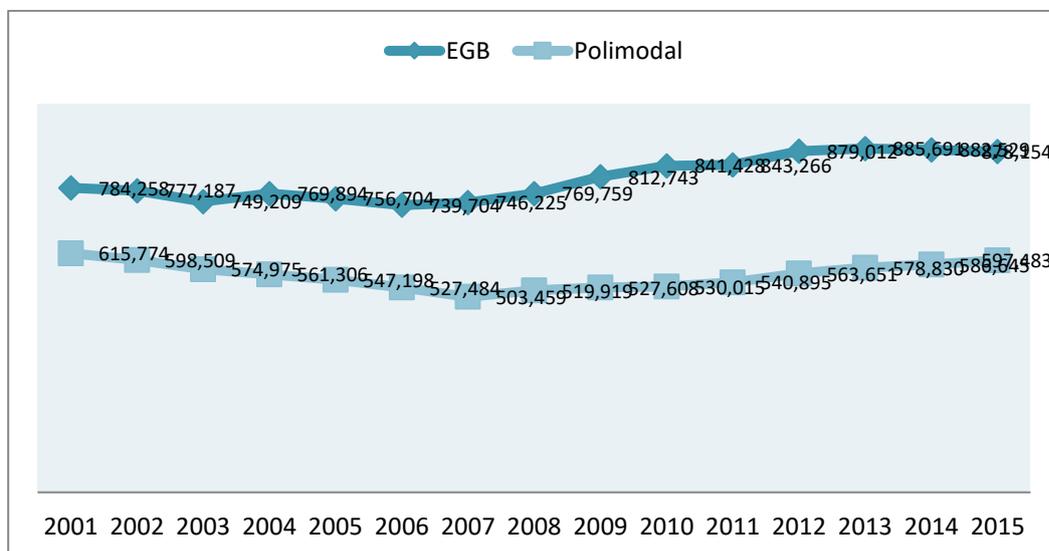


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Si los valores son considerados en términos de promedios las distancias en 2002 expresan a un Ciclo Orientado con el 41,48% del total de la matrícula, en 2009 un 37,34%, en 2014 39,87 %, del total de la matrícula secundaria.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el Ciclo Básico recupera los valores del 2001 en 2008/2009, y de allí continúa aumentando, hasta el 2013 donde empieza a decrecer.

Gráfico 11: Evolución de la Matrícula Educación Secundaria, por  
Ciclo.Período 2001/2015. Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Si calculamos el porcentaje de cada ciclo en relación con el total de matrícula que accede al nivel secundario se observa que 2001 el porcentaje del Polimodal/Ciclo Orientado es de 43.98% (el valor más alto para el período 2001/2015), en 2007 un 40.28% y en 2015 un 40.48% del total de la matrícula que asiste al nivel secundario.

Al comparar las jurisdicciones se puede analizar que a nivel provincial los porcentajes son mayores que en la nación. Aunque la distancia entre uno y otro ciclo se amplía en ambos casos a medida que pasan los años. Según algunos autores esta diferenciación por ciclos de la ES podría estar hablando de una intencionalidad de colocar un piso al crecimiento de la matrícula en el nivel (Balduzzi, 2001).

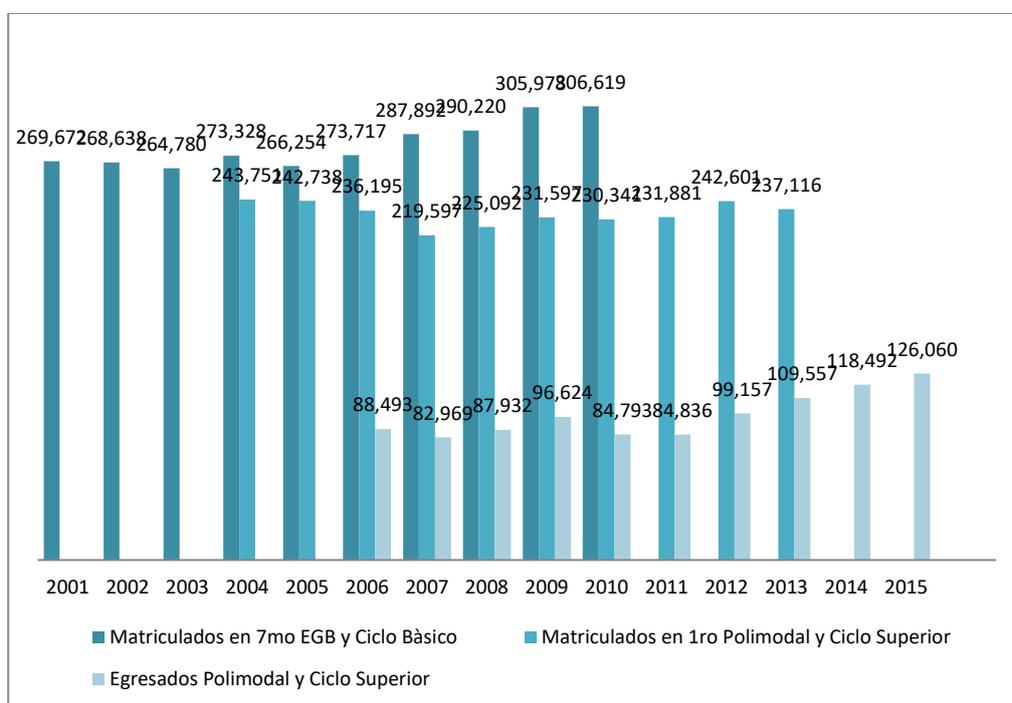
En síntesis, según se observa en las líneas históricas, hay un movimiento diferencial por ciclo. Esto es, mientras la EGB3 presenta variaciones para ambas jurisdicciones que van desde una disminución de la matrícula entre el 2001/2006, un aumento desde el 2006/12, y una caída desde el 2013 al 2015, el Polimodal presenta caídas desde el 2001 al 2007, y aumentos desde el 2007 al 2015.

Al considerar la diferenciación por ciclo en el primer apartado se fundamentó la posible identificación de un mecanismo de desgranamiento. Este indicador no es tan evidente en las series de tiempo con las que se viene trabajando en este apartado. Por ello se construyeron gráficos que intentan caracterizar las trayectorias de las cohortes que inician su trayecto secundario en el período 2001 hasta el 2010, y culminan en el período 2006/2015 respectivamente.

Para ello, se toma a los datos provenientes de los anuarios de la DINIECE, específicamente para la provincia de Buenos Aires. Con ellos se realizan dos cálculos, por un lado, se calcula qué proporción de jóvenes que ingresan a la EGB3/Ciclo Básico en el período 2001-2010 luego se matriculan en el polimodal/Ciclo Orientado, y por otro lado se calcula cuántos de estos jóvenes finalmente egresan del nivel.

Como se observa en el siguiente gráfico, del total de inscriptos en el primer año de la EGB3/Ciclo Básico, la brecha con quienes se inscriben en el polimodal se va haciendo cada vez más alta a pesar de que la matrícula aumenta. Esto es, más se inscriben, menos llegan al nivel polimodal. Sin considerarse una bisagra el año 2006/7, incluso a comparación del 2004 la inscripción en polimodal es más baja en 2013. En cuanto a los egresos del polimodal si hay un incremento que parece ser más elevado a partir de la cohorte 2008.

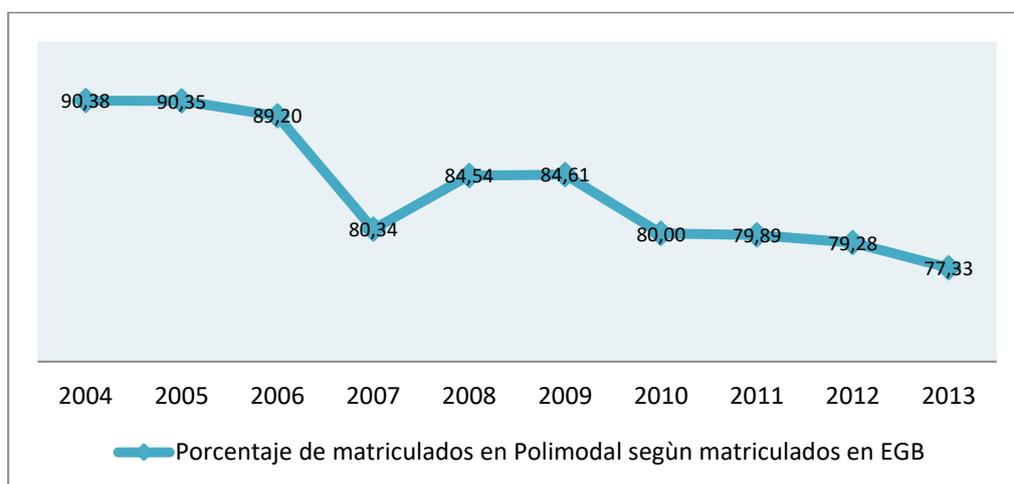
**Gráfico 12: Evolución de las Cohortes del nivel secundario. Período 2001 al 2010. Provincia de Buenos Aires.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Al calcular cuántos jóvenes que se matriculan en 1er año de la EGB 3/Ciclo Básico, y cuantos de ellos se inscriben en el polimodal/ Ciclo Orientado, se observa una pérdida que se agudiza históricamente, yendo desde el 90.38% en 2004 al 77.33% en 2013. En el siguiente gráfico puede apreciarse con mas detalle el devenir histórico de la tasa.

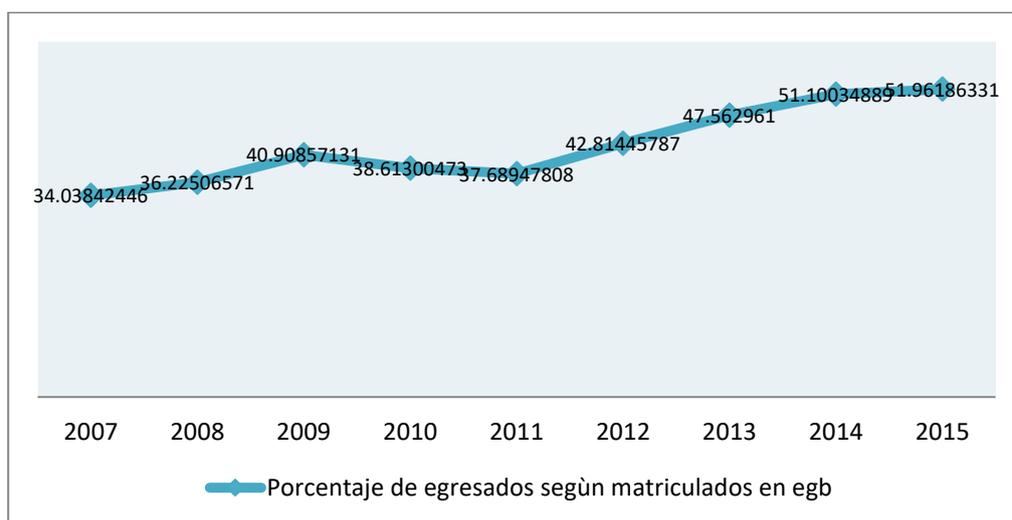
Gráfico 13: *Evolución del porcentaje de matriculados en el Polimodal/Ciclo Orientado en relación con los matriculados en el EGB3/Ciclo Básico. Período 2004/2013. Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Si además se considera la terminalidad de cada cohorte, se evidencia una tendencia ascendente, aunque debe relativizarse en función de la cantidad de inscriptos para cada cohorte. En el gráfico siguiente quedan representados el porcentaje de jóvenes que se inscribieron en la EGB 3/Ciclo Básico para el período 2001/2010 y que finalmente terminan el trayecto en el tiempo y forma previsto, esto es entre el 2007 y 2015, respectivamente.

Gráfico 14: *Evolución del porcentaje de egresados en el Polimodal/Ciclo Orientado en relación con los matriculados en el EGB3/Ciclo Básico.*  
*Período 2007/2015. Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

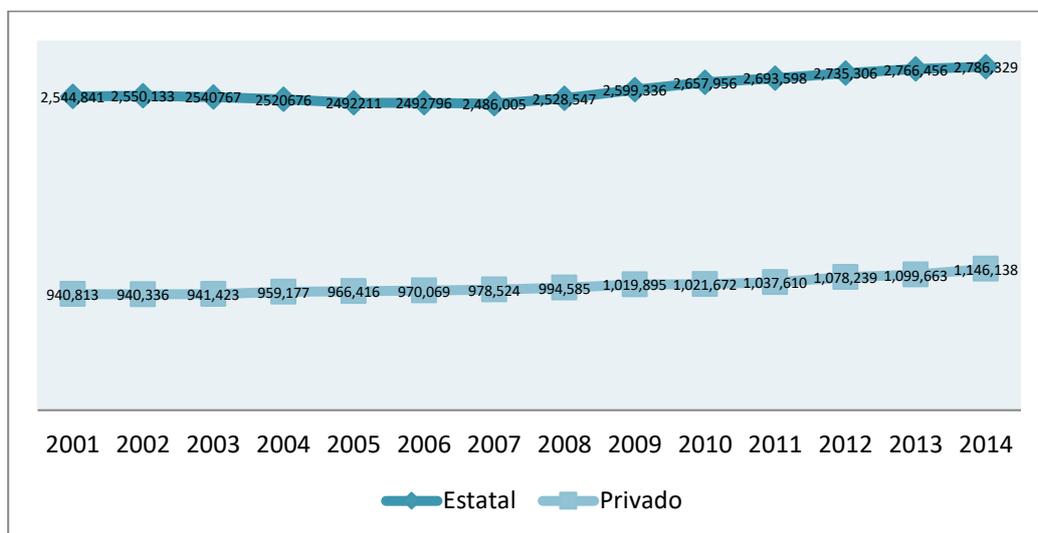
Siendo así, los datos históricos de la matrícula del nivel dan aún mayor fundamento a la posible existencia de un mecanismo de “desgranamiento” en la trayectoria de los jóvenes que asisten al nivel secundario. Pareciera que la dificultad mayor se encuentra en el pasaje del Ciclo Básico al Ciclo Orientado donde la capacidad de retención va en descenso, no así la de terminalidad.

**c. Comportamiento de la matrícula de Educación Secundaria, diferenciada por sector.**

Con respecto al comportamiento de la matrícula diferenciado según sector público o privado se ha observado tanto para la nación como para la provincia de Buenos Aires, un comportamiento diferencial.

Como se observa en el siguiente gráfico, para el total del país, el sector público registra una caída que va desde el 2001 hasta el 2007/08, que luego aumenta hasta el 2012/2014 (con crecimiento constante del 2007 al 2010, que recupera en 2012), en 2015 cae. Mientras que el sector privado registra un una caída en 2002 y luego desde allí en adelante mantiene su crecimiento.

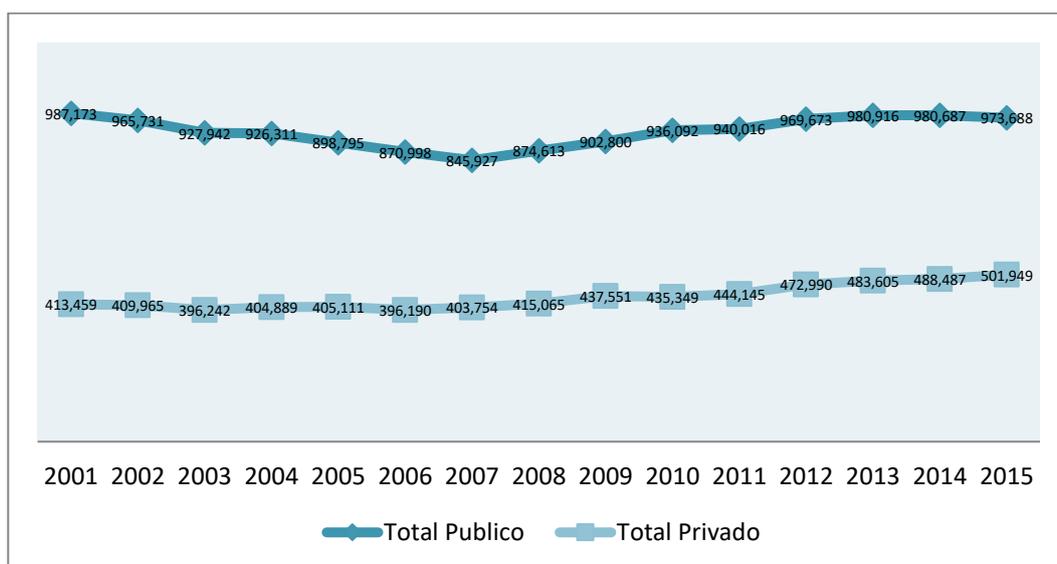
*Gráfico 15: Evolución de la Matrícula de Educación Secundaria por sector. Período 2001/2014. Nación*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

En la provincia, la educación pública comporta una caída desde el 2001 al 2007, en el sector privado también hay línea de tipo serrucho. Para el período posterior al 2008 se registra en el sector público subas paulatinas hasta el 2013 (con altos índices en 2008/9 y 2012), que luego tienen a bajar en 2015. Para el sector privado, se registran caídas hasta el 2003, luego subas, y nuevamente caídas en 2006, a partir de allí los aumentos son constantes.

Gráfico 16: *Evolución de la Matrícula en Educación Secundaria, por sector. Período 2001/2015. Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

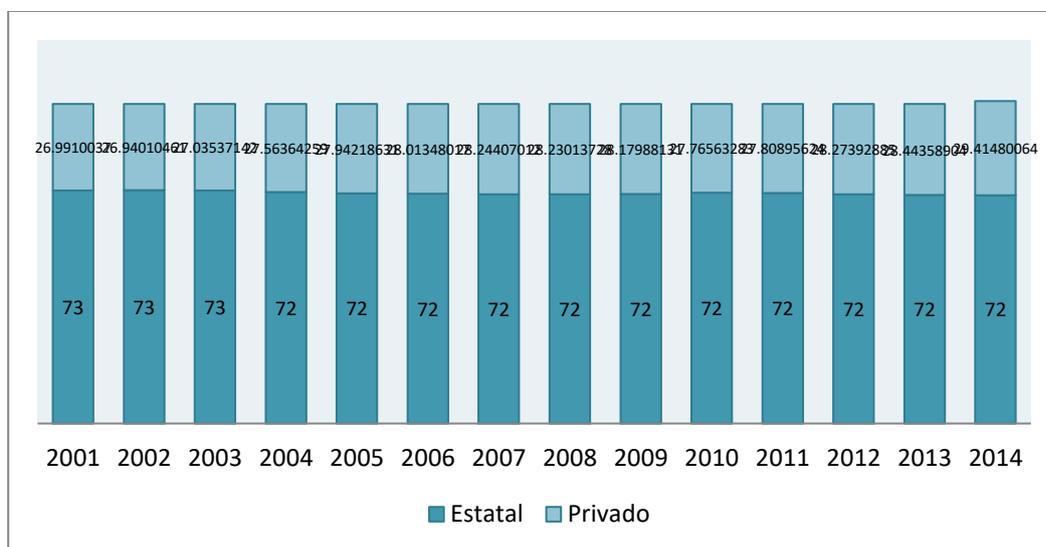
En términos generales se reafirma el hallazgo que se plantea en el análisis anterior, de que los movimientos en la matrícula sacuden especialmente al sector público. Por el contrario, el sector privado mantiene sus valores en ascenso. Esto podría ejemplificarse al observar que la fuerte caída del 2007 identificada en el primer apartado se observa solo en el sector público. Por otro lado, la estabilidad

que se registraba entre el 2012-2015 al observar la matrícula total, registra una tendencia a la caída en el sector público y en aumento en el sector privado.

También, en el caso de la provincia de Buenos Aires los movimientos entre ambos sectores son similares en términos generales, se expresa en ambos sectores una tajante diferencia en las tendencias para los períodos 2001/2006 y 2007/2015. Para el primer período una caída, y para el segundo aumentos sostenidos. Ahora bien, a analizar con mayor detalle, sí se identifican diferencias, por un lado que el sector privado en el 2003 percibe un aumento, que en el segundo período percibe los mayores aumentos, tanto en el 2009 como en el 2012 (duplicando los aumentos del sector público), y finalmente la tendencia en caída del sector público en el período posterior al 2014.

Otra cuestión que puede analizarse es la relación porcentual que cada sector tiene para con el total de la matrícula. En nación el comportamiento de los porcentajes oscila en una cobertura pública que va desde el 73% al 72%, siendo los valores más bajos los más cercanos al 2014.

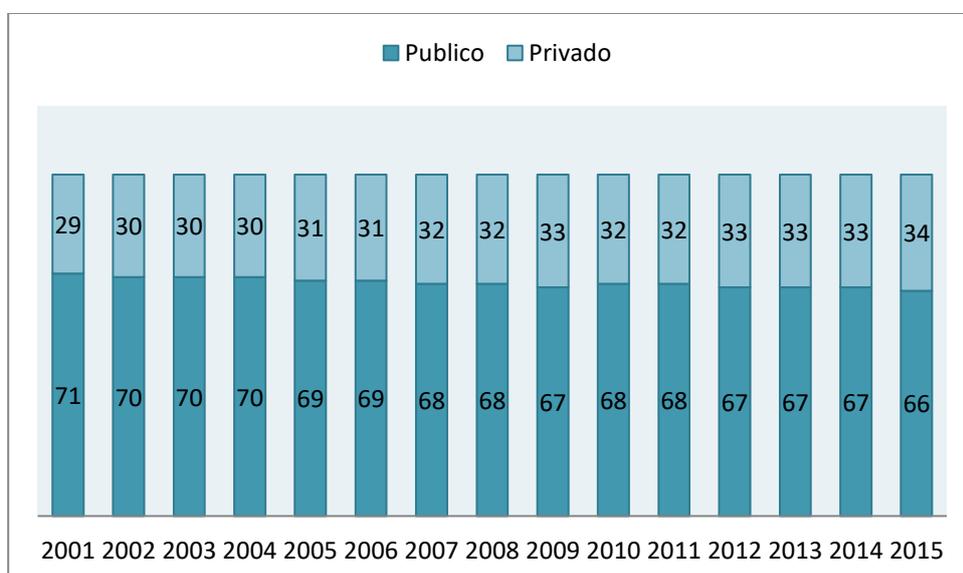
Gráfico 17: *Evolución de la Matrícula, en porcentajes según sector. Período 2001/2014. Nación.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

En el caso de provincia, los promedios oscilan entre el 71% y el 66% de matrícula pública, y 29% a 34% la matrícula privada. La disminución de la matrícula en el sector público y el aumento del sector privado es una constante que va en aumento.

Gráfico 18: Evolución de la matrícula, en porcentajes según sector. Período 2001/2015. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

Las investigaciones recientes sobre el comportamiento de la matrícula según sector en el total de la EC, evidencian la existencia de una nueva etapa a partir del 2003, que tiene como dato llamativo el hecho de que entre 2003 y 2010 el crecimiento de la matrícula de la escuela pública es mucho menor que el de la educación privada.

Según un informe de la DINIECE (2013), el crecimiento relativo de la matrícula de educación privada en Argentina, pasó del 22,7% en 2003, al 25,7% en 2010, considerando todos los niveles del SE (incluyendo universidades) (DINIECE, 2013: 3)

Según Gustavo Gamallo (2015), durante el período 2003-2010 la matrícula del sector estatal creció en 31.000 alumnos mientras que la del sector privado lo hizo en 401.000, considerando los tres niveles obligatorios. Entre 1950 y 1991 la

matrícula del sector privado en los niveles primario y secundario creció (casi 1,8 millones de estudiantes) pero en ningún caso superó a la del sector estatal (4,85 millones), lo destacado del período posterior a 2003 es el cambio de tendencia en cuanto al factor dinámico de incorporación de alumnos, la educación privada. (Gamallo, 2015: 62-63)

Según los anuarios estadísticos para EC en los períodos 2003/2014 para cada jurisdicción se observa que en nación la educación privada creció 24.28%, mientras que la educación pública crece un 2.40%, y en la provincia de Buenos Aires la educación privada sube un 2.38% y la pública cae un -6.25%. En el siguiente cuadro esta información queda representada en datos absolutos.

*Tabla 6: Matrícula de la Educación Común Tasa Promedio Interanual, por sector, para los años 2003 y 2014. Para la nación y la provincia de Buenos Aires*

NACIÓN	2003	2014	TPI
PUBLICO	8.081.249	9.019.206	2.40%
PRIVADA	2.528.008	3.339.042	24.28%
PROVINCIA	2003	2014	DIFERENCIA
PUBLICO	2.793.458	2.628.946	-6.25%
PRIVADA	1.110.935	1.458.668	2.38%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE.

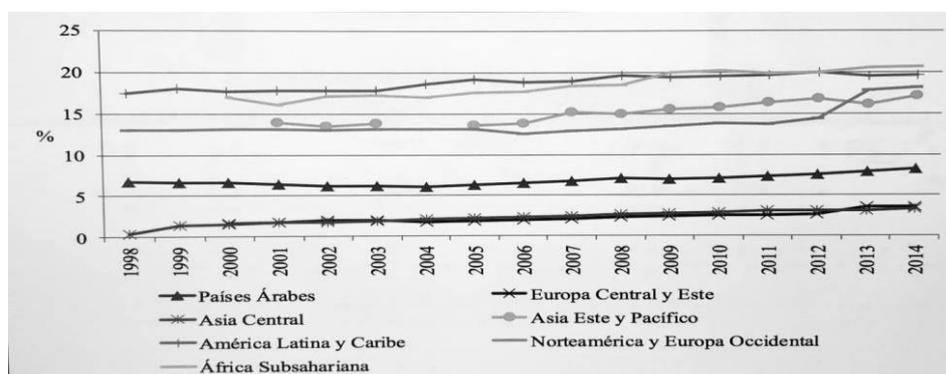
Gamallo, propone pensar en la existencia, en este período, de un proceso de “publificación” de lo privado. Según él, las escuelas públicas debieron parecerse cada vez más a las escuelas estatales a la vez que diferenciarse de ellas (proporcionándolos beneficios de la distinción). Si bien ese comportamiento fue prototípico de las élites, se popularizó hacia los sectores medios (y hacia otros sectores sociales menos aventajados) gracias a la aplicación de subvenciones (Gamallo, 2015: 67-68)

La producción de la DINIECE antes citada, luego de analizar diferentes producciones, plantea que las hipótesis que se dirimen para explicar este fenómeno, posterior al 2003, suponen que en períodos de mejora económica se opera un incremento de la matriculación en la educación privada debido a la mayor capacidad de gasto de los hogares. Por otro lado, también se proponen pensar explicaciones de tipo político o institucional, dado el desarrollo de ciertas políticas que promueven o tornan más accesible la matriculación en la educación privada. Las variaciones en las subvenciones y regulaciones de la educación serían los factores claves en esa explicación. En este mismo artículo por otro lado, también se presentan una serie de conceptos que podrían describir el fenómeno, como son: éxodo, migración, salida, huida, transferencia, fuga y pasaje. (DINIECE, 2013: 18-19)

Por otra parte, el aumento de la matriculación en el sector privado es un fenómeno latinoamericano. Según lo plantean Antoni Verger y otros (2017), Latinoamérica avanza en la privatización social. Según los autores, esto es resultado de la implementación de diversos y complejos esquemas de provisión y financiamiento mixtos, que tienden a integrar al sector privado con el público, y que conllevan a la redefinición de las funciones y responsabilidades tradicionales

asumidas por el estado (Verger y otros, 2017:1). Por ejemplo, la educación privada primaria Latinoamérica ocupa el primer lugar en el globo. En el caso de la ES comparte posición con los países del África Subsahariana, tal como se ejemplifica en el siguiente gráfico.

Gráfico 19: *Evolución Matrícula sector privado, educación secundaria, para el período 1998/2014, regiones del mundo.*



Fuente: Verger y otros (2017)

En el trabajo del cual se extrae el gráfico anterior, se propone una tipificación de las modalidades que toma la relación educación privada y pública en cada país de Latinoamérica. Argentina, es considerada dentro del tipo, Alianzas público-privadas históricas, donde la creciente presencia de provisión educativa no-estatal es el resultado de una relación de cooperación estable y de carácter histórico entre el Estado y la Iglesia.

Según los autores la competición entre escuelas impulsadas por las políticas pro-privatización se traduce frecuentemente en un aumento de la discriminación educativa y de la segregación escolar. Esto se debe a que una

práctica habitual – y casi naturalizada- en el sector educativo privado consiste en seleccionar al alumnado en base a criterios que no son precisamente de equidad (Verger y otros, 2017:6/8)

Hasta aquí, se ha considerado que la diferenciación por sector, posee un comportamiento similar para los períodos 2001/2006 – 2006/2015, y que al ver en detalle se identifican las diferencias que consisten fundamentalmente en aumentos mas que significativos en el sector privado por sobre el público. Al identificar porcentajes en la matrícula, se registra un promedio significativamente en aumento en el sector privado de la provincia de Buenos Aires.

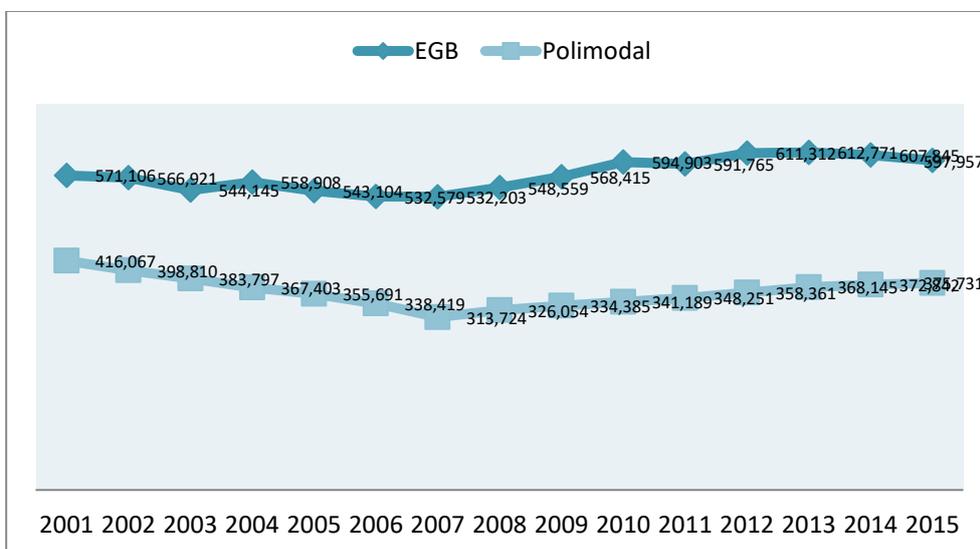
Razón por la cual, se considera pertinente la hipótesis que plantea la existencia de un proceso de privatización para el período posterior al 2003, y que propone indagar la profundización de esta tendencia en contextos de crecimiento económico. Queda por caracterizar cuál es el concepto que mejor explicaría este fenómeno.

#### **d. Comportamiento de la matrícula de Escuela Secundaria diferenciado por sector y por ciclo.**

A continuación, se sigue trabajando con la diferenciación de la matrícula por sector, pero ahora identificando el comportamiento según ciclo, EGB 3/Ciclo Básico y Polimodal/Ciclo Orientado.

En cuanto al comportamiento del sector público de la provincia de Buenos Aires, por ciclo, se observa una caída en el año 2007 para ambos ciclos, un incremento en el ciclo básico desde el 2008 hasta el 2013, que recupera los valores del 2001 recién en el 2010. En el Ciclo Orientado nunca se llegan a alcanzar los valores del 2001, los valores del 2015 son comparables solo con los del 2004.

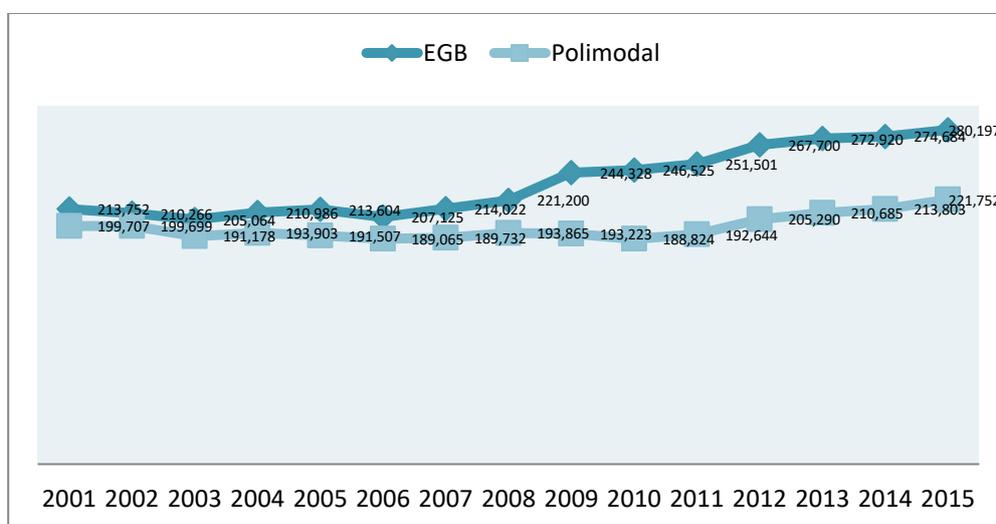
Gráfico 20: Evolución de la matrícula de la educación secundaria, sector público por ciclo. Período 2001/2015. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE y DGCyE

En el sector privado se observa un incremento paulatino luego de subas y caídas, desde el 2007 parece mostrar un crecimiento constante. La brecha entre Ciclo Básico y Orientado también se ensancha a lo largo de los períodos, pero los valores del 2001, a diferencia del sector público, en el Ciclo Orientado se recuperan para el 2004, en el ciclo básico al igual que el sector público se recuperan recién en el 2012.

Gráfico 21: Evolución de la matrícula, educación secundaria, sector privado por ciclo. Período 2001/2015. Provincia de Buenos Aires.



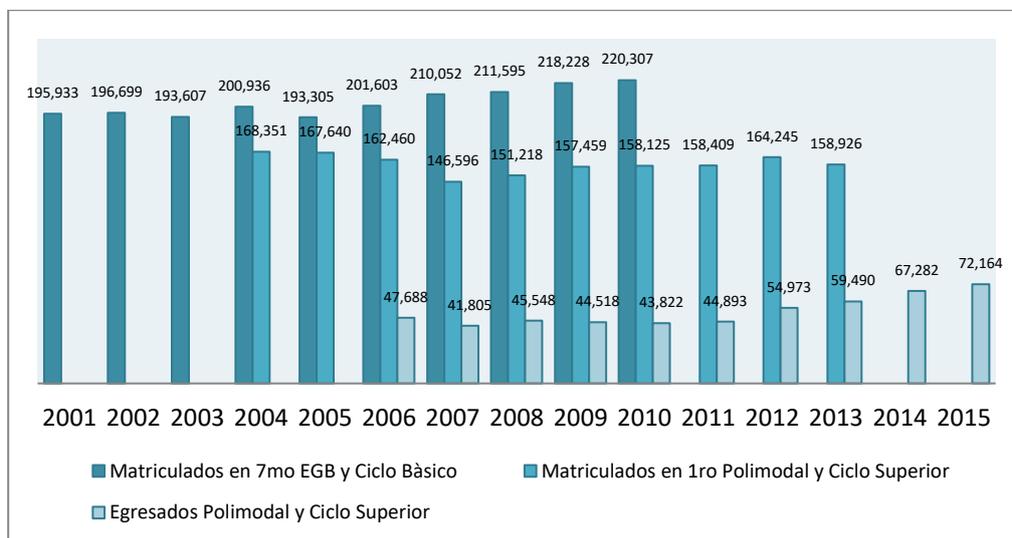
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

Es exponencial el crecimiento de la matrícula del sector privado del Ciclo Básico en el 2008. Una inferencia que surge al relacionar estos datos, es la presencia de un fenómeno donde la matrícula se “traslada” del sector público al privado.

Para dar mayor complejidad al análisis de los datos, se retoma el análisis de cohortes 2001/2010 pero ahora diferenciando por sector, y para la provincia de Buenos Aires.

Para el sector estatal las tendencias son similares a lo que sucede con los datos totales, presentando un aumento en la matrícula del 1er año de EBG3 y Ciclo Básico, una caída de la inscripción en polimodal, fundamentalmente en 2007, y un aumento paulatino en los egresos fundamentalmente de las cohortes 2007/2008/2009/2010, tal como se observa a continuación,

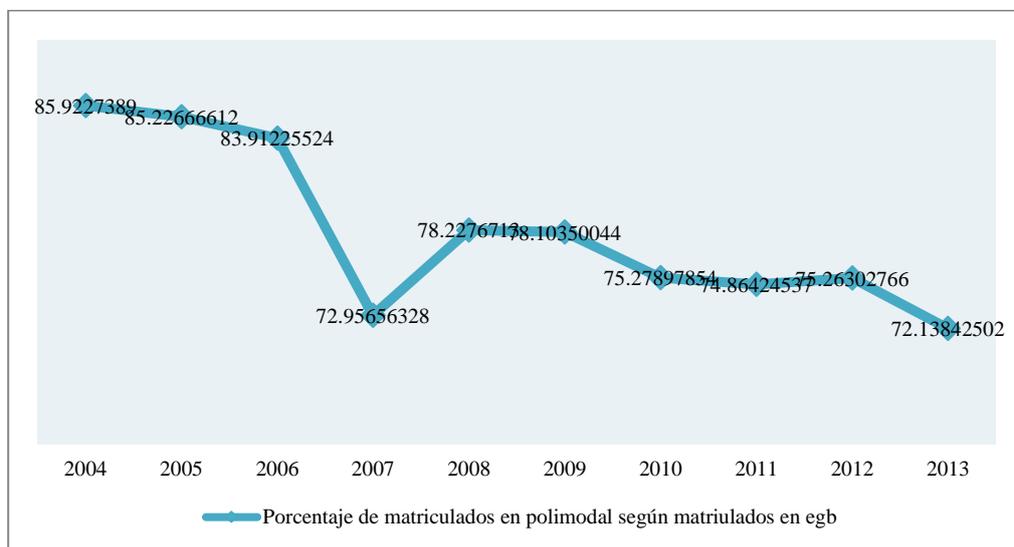
Gráfico 22: Evolución de las Cohortes del nivel secundario, del sector público. Períodos 2001 al 2010. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

Si calculamos los porcentajes, la cantidad de jóvenes que se inscriben en la EGB 3 y los que acceden al polimodal, la tendencia es descendente, representando un 85.92% para las cohortes 2001, y un 72.13% para la cohorte 2010. En el gráfico siguiente puede observarse este devenir histórico,

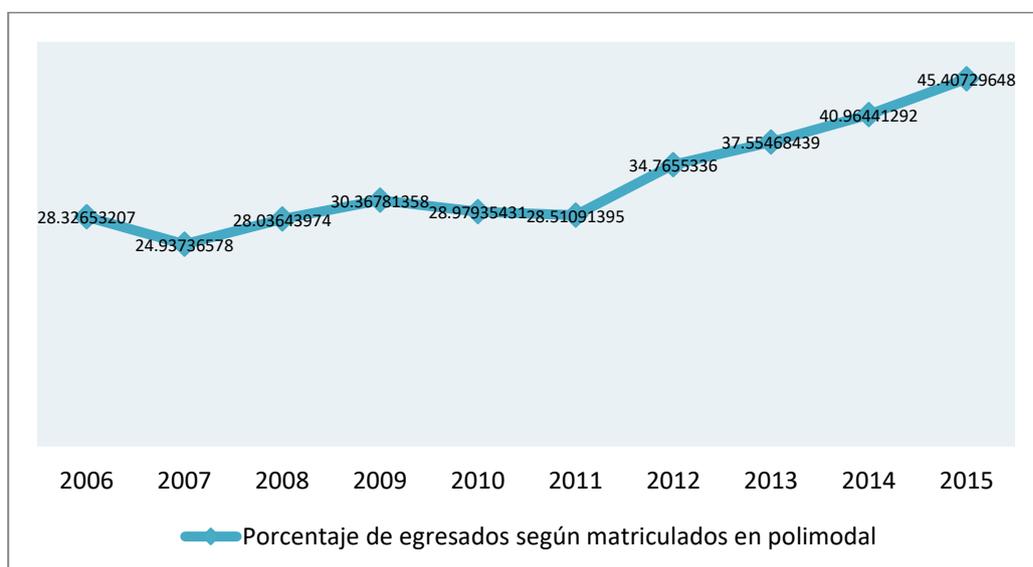
Gráfico 23: Evolución del porcentaje de matriculados en el Polimodal/Ciclo Orientado, según inscriptos en el primer año del Ciclo Básico, sector público. Período 2004/2013. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

Si se calcula el porcentaje de la relación entre los que se inscriben en el Polimodal y los que finalmente egresan se observa un aumento paulatino que va del 28.32% en 2006 a 45.40% en 2015.

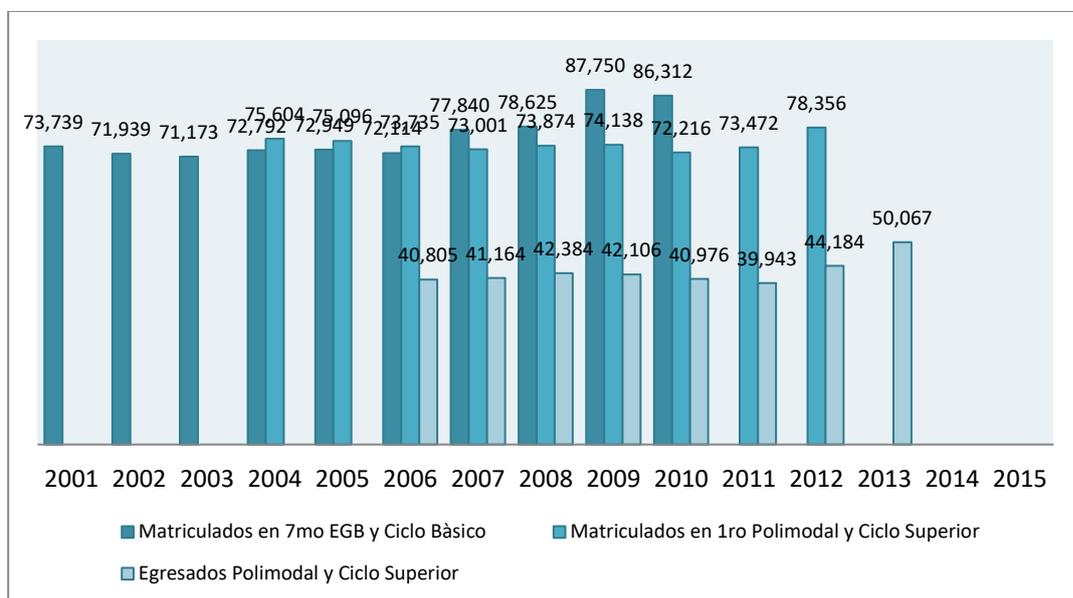
Gráfico 24: *Evolución del porcentaje de egresados de la educación secundaria, según inscriptos en el EGB/Ciclo Básico y egresados del nivel. Período 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

Al considerar las cohortes 2001/2010 para la provincia de Buenos Aires para la educación privada, se registra un crecimiento del Ciclo Orientado por sobre el Ciclo Básico, dando cuenta de cierta independencia del primero sobre el segundo (en los períodos 2004/2005/2006/2007 el ingreso en polimodal supera la cantidad de población inscripta en EGB en 2001/2002/2003). Esto parece indicar el “traslado” de sectores que asistían a la educación pública hacia la educación privada. En cuanto a la terminalidad, esta no parece ser tan alta como podría esperarse.

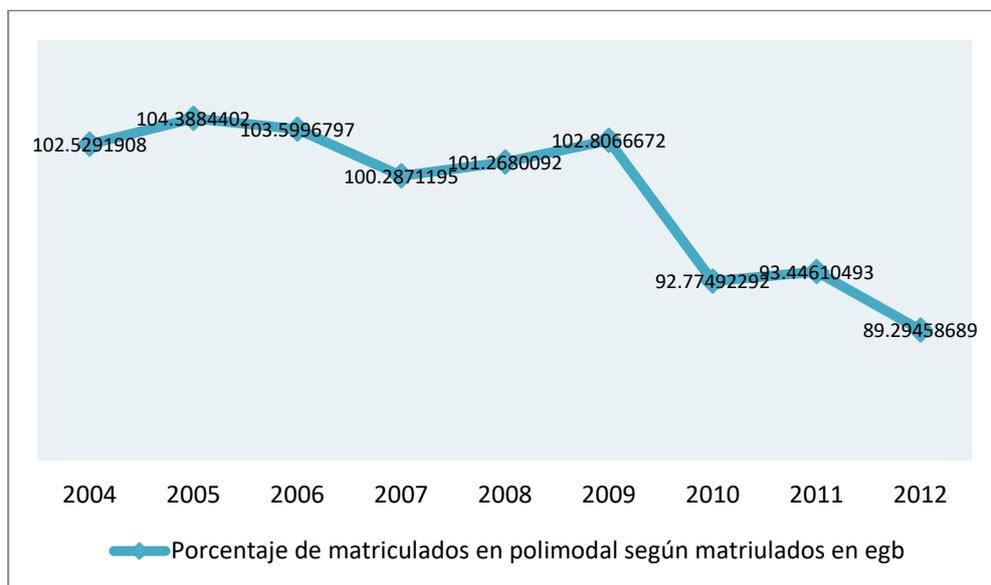
Gráfico 25: Evolución de las Cohortes del nivel secundario, sector privado. Período 2001 al 2010. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

Tal como se infiere del gráfico anterior, al detenernos en observar cuál es el porcentaje de jóvenes que se inscriben en la EGB 3 y que finalmente vuelven a inscribirse en el Polimodal o Ciclo Orientado, se observa que hasta el 2009 el fenómeno donde el polimodal supera el 100% de los inscriptos se mantiene, y que es recién en el 2010 cuando el porcentaje comienza a bajar.

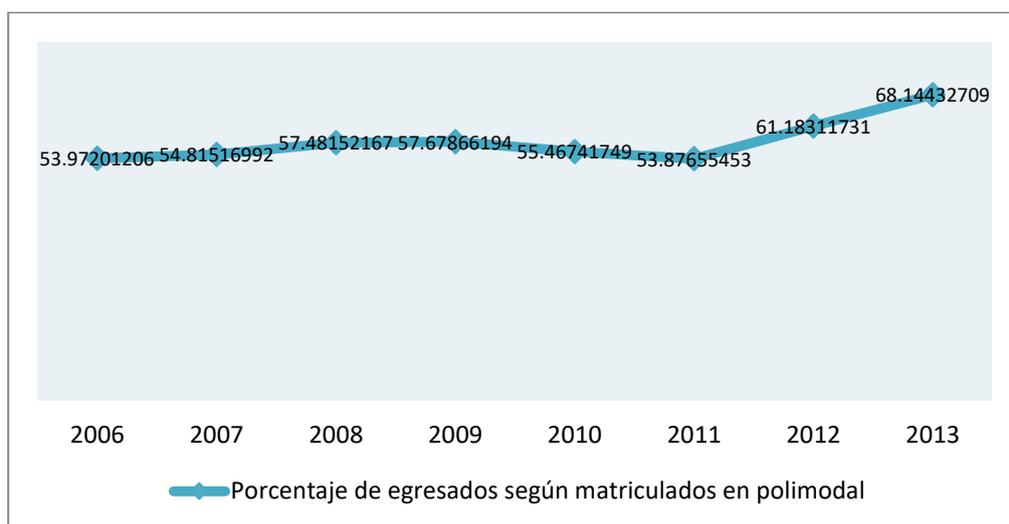
Gráfico 26: Evolución del porcentaje de matriculados en el Polimodal/Ciclo Orientado según inscriptos en el Ciclo Básico, sector privado. Período 2004/2012. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

En cuanto al porcentaje de matriculados en el inicio del nivel secundario y los que realmente terminan su trayectoria se observa un promedio de entre 53% y 68%.

Gráfico 27: Evolución del porcentaje de egresados de la educación secundaria, según inscriptos en el EGB/Ciclo Básico y egresados del nivel, sector privado. Período 2006/2013. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

De lo anterior podría inferirse que el proceso de privatización que se identifica desde el comienzo del análisis de los datos, se hace mas agudo al diferenciar por ciclos. Además de los indicios ya planteados sobre los procesos de “segmentación” y “segregación”, pareciera que el mismo tomara en el Polimodal/Ciclo Orientado características mas agudas que en el Ciclo Básico.

### 3. Análisis integral del comportamiento de Indicadores de Eficiencia Interna para Educación Secundaria, en la nación y la provincia de Buenos Aires.

## **Introducción**

A continuación, se presenta el análisis de los datos correspondientes a los IEI. Como se mencionara anteriormente los indicadores que se consideran son TAI, TR y TPE.

Los indicadores son calculados por los ministerios de manera tal que la suma entre sí representa al 100% de la población. Por esta razón, los datos serán presentados en gráficos de barras, donde cada barra integra a los tres indicadores, lo que permitirá observar sus tendencias en relación.

Las fuentes de información en este apartado serán, las estadísticas anuales del Ministerio Nacional de Educación y Deporte a través de la DINIECE, correspondientes a los períodos 2003/2014, y la Dirección General de Cultura y Educación a través de la Dirección de Planificación y Estadística de la provincia de Buenos Aires correspondiente a los períodos 2006/2015.

El apartado se ha ordenado de la siguiente manera. En principio se presentan los datos correspondientes a la nación, comparando EC con ES; luego, los correspondientes a la provincia de Buenos Aires, también comparando entre EC y ES; a continuación, un abordaje provincial de la ES pero diferenciando por ciclo Básico y Orientado; en cuarto lugar también un análisis de la ES de la provincia de Buenos Aires, aunque sumando a las diferencias por ciclo, las diferencias por sector; y finalmente, una serie de hallazgos surgidos a partir de los anteriores análisis.

A su vez, el primer, segundo, tercer y cuarto apartado se desagrega en tres elementos, por un lado, la comparación entre la EC y la ES, luego, un análisis por cada indicador, y finalmente un análisis relacional de los indicadores.

### 1. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna a nivel nacional. Comparación entre la Educación Común y la Educación Secundaria.

Para realizar este análisis, se retoman los IEI que corresponden a la nación, poniendo en relación los valores que corresponden a la EC, con los valores que corresponden a la ES diferenciada según, ciclo Básico y ciclo Orientado.

En el siguiente gráfico, se presentan los indicadores para la EC. Allí, se observa cómo la tendencia supone la ampliación de la TPE, y una disminución de la TAI y la TR.

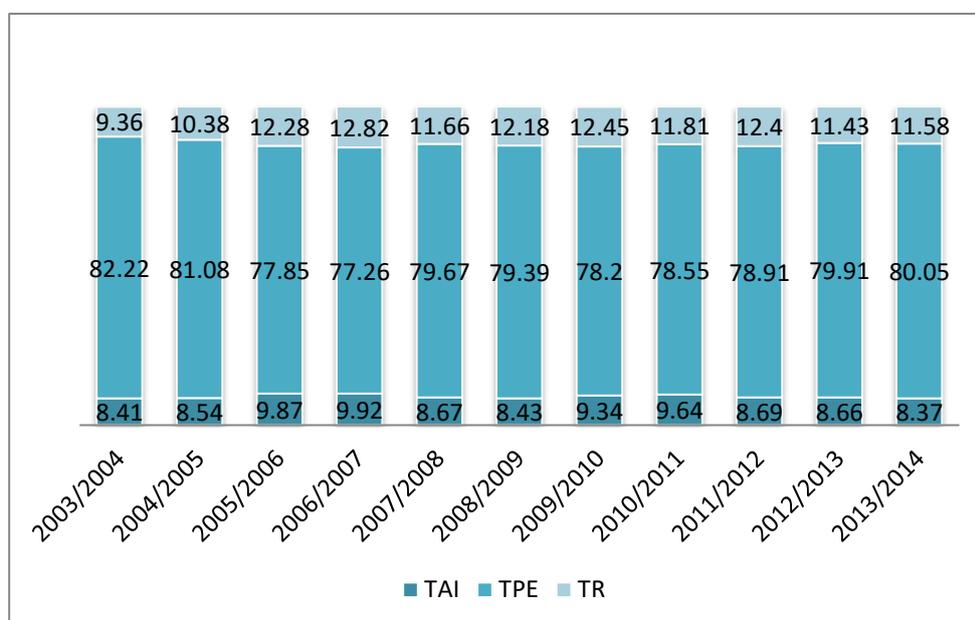
Gráfico 28: Evolución de los Indicadores de eficiencia interna, en la Educación Común. Período 2003/2014. Nación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

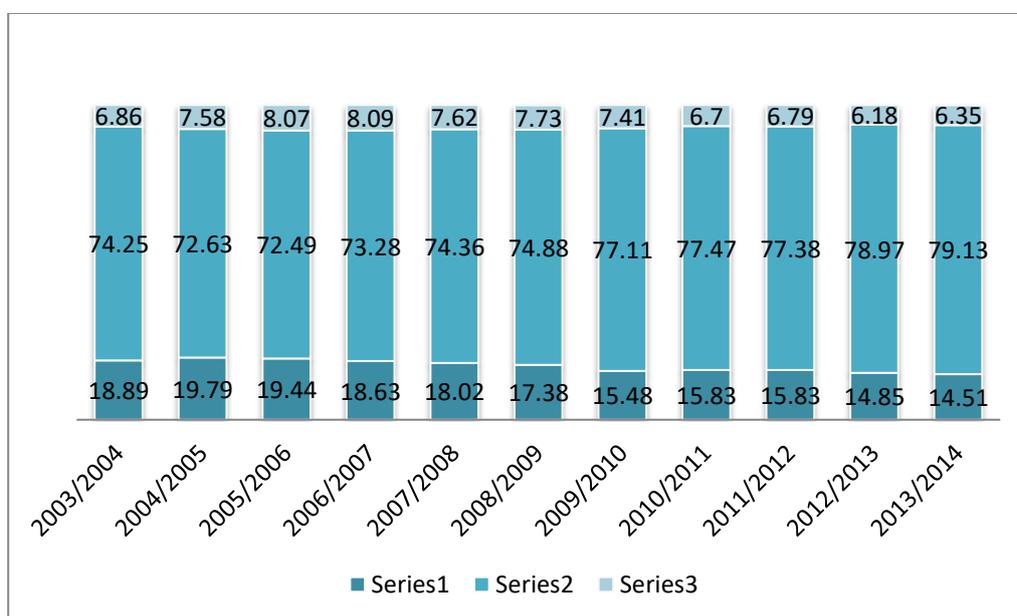
A continuación, se presentan los gráficos que corresponden a la ES, diferenciados por ciclo. En general, se observa en el ciclo Orientado un movimiento donde se ensancha la TPE y se afinan las dos líneas restantes. Por su parte el ciclo Básico muestra un proceso diferente, la TR aumenta, la TPE se vuelve angosta, y la TAI se mantiene.

Gráfico 29: Evolución de los Indicadores de Eficiencia Interna, para el EGB/Sec. Básica. Período 2003/2014. Nación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

Gráfico 30: *Evolución de los Indicadores de Eficiencia Interna, para el Polimodal/Secundario Orientado. Período 2003/2014. Nación.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINIECE

### *Análisis por indicador*

#### Tasa de Abandono Interanual

La distancia entre EC y ES, alarma. La primera tiene un promedio general del 1,32%, en el caso de la EGB3/Ciclo Básico presenta un 8,95%, y para el Polimodal/Ciclo Orientado un 17,15.

En ambos ciclos del nivel secundario, la TAI tiende a bajar, aunque en diferentes momentos. Aunque la SB desde el 2010 y la SS desde el 2004.

Si se observa la tendencia histórica de la líneas e identifica un descenso de los indicadores fundamentalmente en el ciclo Orientado, que comienza el 2003/2004 con 8,41%, y que en 2013/2014 llega al 14,51%. En cuanto al ciclo

básico los indicadores se mantienen representando en 2003/2004 un 8,41%, y en 2013/2014 un 8,37%.

#### Tasa de Promoción Efectiva

La EC presenta un 93,72%, y el nivel secundario un promedio de 77,5%. Al observar la evolución de las líneas se registra para el caso de la EC un aumento paulatino, mientras en la ES se observa un comportamiento diferencial por ciclo. Para el ciclo Básico se identifica un comportamiento descendente (2003/2004 82,22% y en 2013/2014 80,05 %), y para el Ciclo Orientado se observa un aumento (2003/2004 74,25% y 2013/2014 79,13%).

Dado el aumento del ciclo Orientado, la distancia entre uno y otro se hace mas angosta en el devenir de los años, presentando una distancia del 7,95% en 2003/2004, y un acercamiento de 0,92% en el 2013/2014

#### Tasa de Repitencia

Mientras para la EC representa un promedio del 4,93%, para la ES el promedio es de 9,44%. Al diferenciar por ciclos se observa que el ciclo Básico tiene un promedio de 11,66% y el Orientado un 7,21%.

Se identifican momentos bisagra, los picos más altos en el 2006 (CB 12,82% y CS 8,02%), y para el 2013 los promedios más bajos (11,58% la CB y 6,35% la CS).

La tendencia de la línea en el ciclo Básico es creciente, y en el ciclo Orientado hace una panza al inicio de la evolución pero mantienen sus valores. En la EC se observa una línea que desciende.

### *Análisis de los indicadores en relación*

#### Comparación con la Educación Común

Al comparar la EC con el ciclo Básico y Orientado, es notable en casi todos los casos, salvo en el caso de la TR para el ciclo Orientado (allí el valor es muy cercano al de la EC), las altas TAI, y TR de la ES, y la distancia de más de 20 puntos en relación a la Promoción Efectiva.

#### Comparación entre ciclos

Hay un comportamiento diferencial por ciclo. Al comparar el ciclo Básico con el ciclo Orientado, se observa que el abandono es casi del doble en el ciclo Orientado. Que la repitencia es mayor en el ciclo Básico, y que promocionan en ambos casos un porcentaje similar de jóvenes.

Las tendencias indican que en el ciclo Básico registra una disminución de la TPE, pero un aumento de la TR, lo cual indica que la matrícula crece o se mantiene pero con retención. Y en el caso del ciclo Orientado se registra una caída de la TAI, y un aumento de la TPE, mientras que la TR se mantiene, dando cuenta de un sistema que parece ser más eficiente.

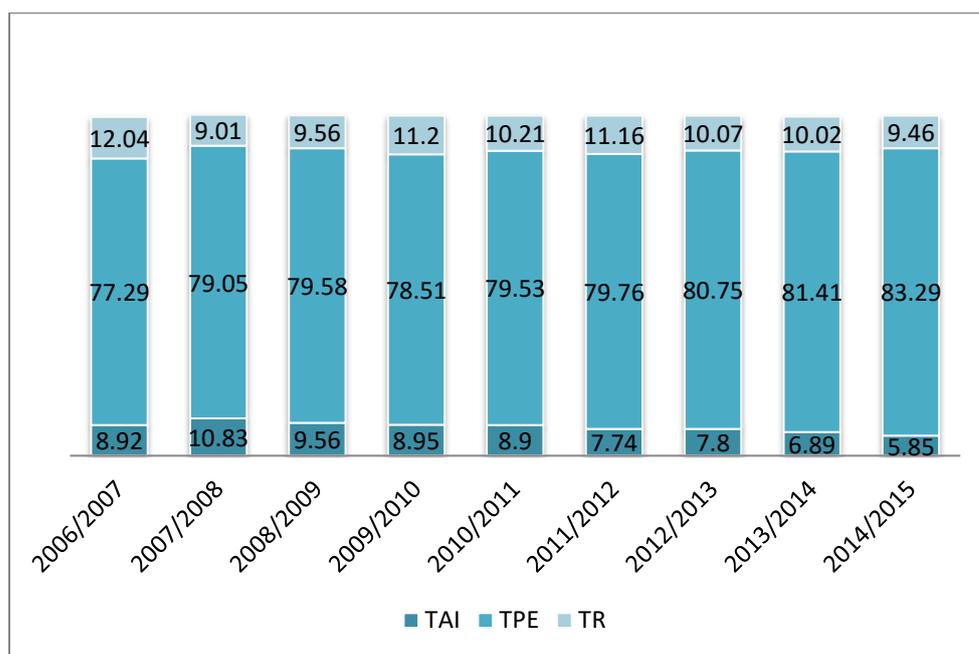
#### Período bisagra

El movimiento de tendencias antes mencionado parece comenzar a identificarse desde el período 2005/2006.

**2. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria, a nivel provincial. General y diferenciado por ciclo.**

En cuanto a la ES, en general, se observa que la TPE se ensancha, sube para el 2015 casi dos puntos en relación al año anterior, y el movimiento de los otros dos indicadores la TAI y la TR, caen.

Gráfico 31: *Evolución de los Indicadores de Eficiencia Interna, para el nivel secundario. Período 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.*



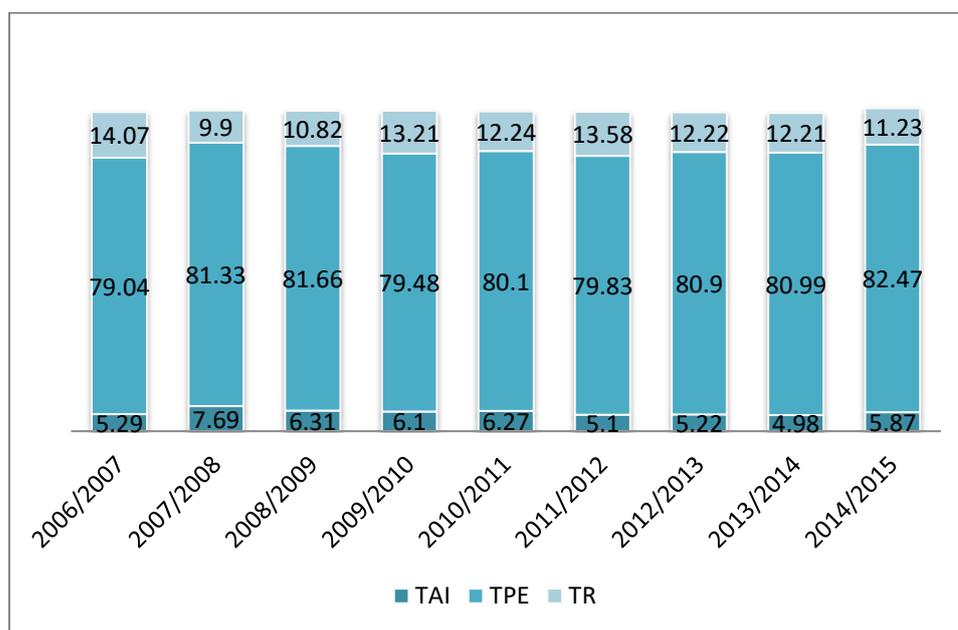
Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

Al diferenciar la ES por ciclo, se observa algo similar a lo que muestran los indicadores nacionales. La TPE para el ciclo Básico se mantiene, al igual que

los otros dos indicadores, que presentan variaciones pero mínimas, y en el ciclo Orientado aumenta la TPE, registrándose una caída de la TR y la TAI.

Gráfico32: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el primer ciclo de la Educación Secundaria. Período 2006/2015.

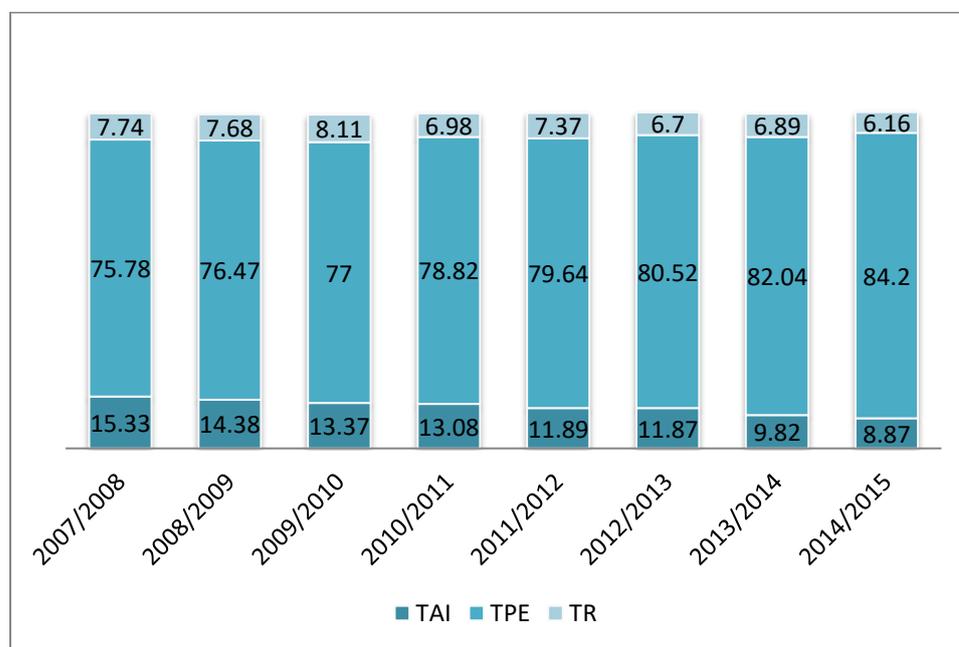
Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

Gráfico 33: *Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria. Período, 2006/2015.*

*Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

### *Análisis por indicador*

#### Tasa de Abandono Interanual

En los tres casos este indicador presenta una caída. Registra una suba en el período 2007/2008, pero a partir de allí en adelante continua su tendencia a la baja. Si se considera el comportamiento de nación la diferencia se identifica en el ciclo Básico donde nación tiende a subir y provincia a bajar.

Para la ES en general durante el período 2006/2014 el promedio es de 8.69%, al diferenciar por ciclo, un 5.87% representa para el ciclo Básico y un 12.96% para la ciclo Orientado, la distancia es de 7,9%.

### Tasa de Promoción Efectiva

Tiende a aumentar. Aunque con comportamientos diferenciales por ciclo. El promedio de la TPE para la ES para los períodos 2006/2014 es de 79.48%. Si diferenciamos entre el ciclo Básico y el ciclo Orientado, el primero registra un 80.41%, y el segundo 78.14%, con una distancia de 2,27%.

En cuanto a la secundaria se registra una línea ascendente, sin prácticamente ninguna caída. El ciclo Básico se mantiene. La secundaria general, presenta similitudes con los movimientos del ciclo Orientado, con picos altos en el período 2014/2015.

### Tasa de Repitencia

El promedio de la TR para la ES, para los períodos 2006/2014 es de 10.40%. Si diferenciamos entre el ciclo Básico y Orientado la primera tiene el peor indicador, registra un 12.28%, y la segunda un 7.58%.

Los movimientos de las curvas son para todo el nivel y para el ciclo Básico con un pico alto de 2011/2012, y el más bajo en 2007/2008, para el Ciclo Orientado las curvas son más inestables, suben y bajan de un año a otro.

### *Análisis de los indicadores en relación*

#### Comportamiento de la secundaria general

Se observa un funcionamiento mas eficiente del sistema, logrando en términos generales aumentar la TPE, y promover una caída de la TAI y de la TR. Esta tendencia se observa desde el período 2007/2008 en adelante.

#### Comparación entre ciclos

Se identifica un comportamiento diferencial entre los ciclos, por un lado en términos de porcentajes, en cuanto a la TAI y la TR, en todos los casos, el ciclo Orientado duplica los porcentajes del ciclo básico.

Por otro lado en cuanto a las tendencias en general el ciclo Básico mantiene su TPE y aumenta la TR, mientras se mantiene la TAI. Por su parte, el ciclo Orientado aumenta en más de 7 puntos la TPE, pierde en repitencia y pierde en TAI.

Podría decirse que aquel comportamiento general se expresa, fundamentalmente en el ciclo Orientado, pues en los primeros años que propone mas “retención” y otro que propone “promoción”, siendo este último el mas eficiente según estos datos.

Período bisagra

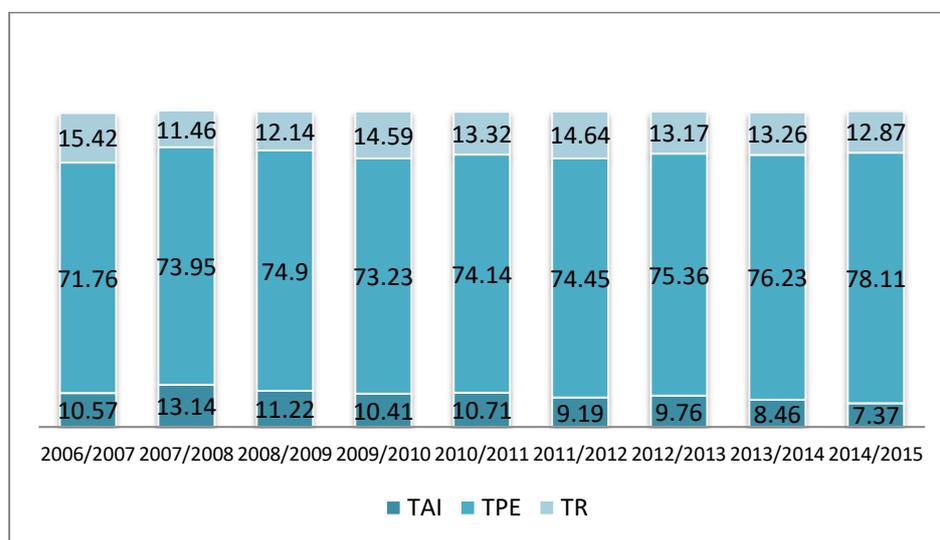
El movimiento de tendencia se evidencia desde el 2009/2010 en adelante. La TR como la TS tienen sus picos entre el 2009/12. Luego, la TPE tiene sus picos mas altos en 2013/15.

### **3. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria de la provincia, diferenciado por sector.**

Se presentan a continuación gráficos que indican el comportamiento de los IEI para la ES de la provincia de Buenos Aires, diferenciado según sector.

Gráfico 34: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el sector público de la Educación Secundaria. Período, 2006/2015.

Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

Gráfico 35: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el sector privado de la Educación Secundaria. Período, 2006/2014. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

### *Análisis por indicador*

#### Tasa de Abandono Interanual

El sector público duplica al privado, hablamos de un promedio para el sector público 10.43%, frente a un promedio del 5.03% para el sector privado.

En cuanto a las tendencias se observa en el sector público un pico en 2007/2008 que luego registra una línea descendiente, y que en el sector privado el pico se da en el 2008/2009, a partir de donde, luego, comienza a bajar.

#### Tasa de Promoción Efectiva

El promedio del sector público es de 74.25% y del privado de 90.5%. ambos sectores muestran tasas en crecimiento, y el sector público presenta los mayores incrementos, yendo de 71,76% en 2006/07 a 78,11% en 2014/15, el sector privado por su parte también crece, pero de 89,02% en el 2006/07 a 92,57% en 2014/15.

#### Tasa de Repitencia

La TR presenta una línea que sube y baja permanentemente, pero que presenta una tendencia que desciende para ambos sectores. El sector público triplica al sector privado, de un 13,5% a un 3,94%. Los picos de la educación pública mas altos se registran en 2006/2007, cae y vuelve a subir en 2009/2010, caen y vuelven a subir en 2011/2012. La educación privada presenta una tendencia al descenso.

### *Análisis integrado de los indicadores*

En términos generales, que en ambos casos la TPE crece y la TAI y la TR caen, aun que la distancia entre los porcentajes de uno y otro sector, tal como veremos a continuación, es importante. Se observa al considerar la secundaria pública a los promedios mas altos en la TAI y la TR y las mayores variaciones. A diferencia del sector privado donde los indicadores muestran una continuidad (en aumento la TPE y en caída la TAI y TR).

#### 4. Comportamiento de los Indicadores de Eficiencia Interna para la Educación Secundaria de la provincia de Buenos Aires, diferenciado por sector y por ciclo

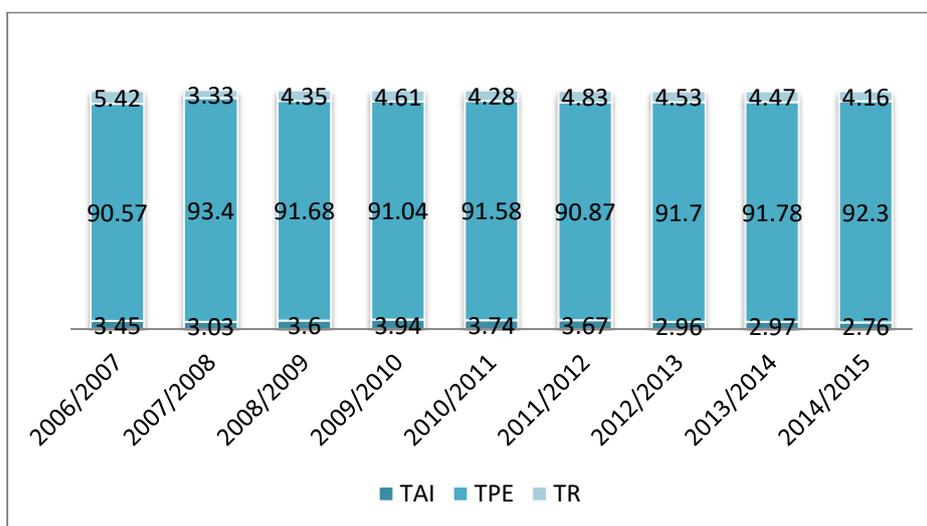
A continuación, se presentan una serie de gráficos que muestran la evolución de los IEI para la ES, diferenciados por ciclo y por sector.

Gráfico 36: *Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el primer ciclo de la Educación Secundaria, sector público. Período, 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

Gráfico 37: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el primer ciclo de la Educación Secundaria, sector privado. Período, 2006/2015. Provincia de Buenos Aires para el



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

Gráfico 38: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria, sector público. Período, 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

Gráfico 39: Evolución de Indicadores de Eficiencia Internos, para el segundo ciclo de la Educación Secundaria, sector privado. Período, 2006/2015. Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGCyE

En general, se observa que la TR tiene una distancia tres veces mayor de la educación pública de la privada. La TAI es el doble en el caso de la SB y el triple en el caso de la SS, y la TPE es 20 puntos más alta en el sector privado que en el público, en todos los casos.

#### Análisis por indicador

Tasa de Abandono Interanual por sector y por ciclo

Al diferenciar por ciclo, en la SB la distancia se mantiene el sector público registra un 6.86 y el privado un 3.42, al observar el ciclo Orientado de la educación pública supera en más del doble a la privada, hablamos de 16.44, frente al 6.93.

En cuanto al movimiento de las curvas en el sector público se registra para el ciclo Básico y ciclo Orientado el pico más alto para el período 2007/2008 y luego, para el ciclo Básico una caída hasta el 2010/11 que aumenta, que luego vuelve a bajar pero recupera un comportamiento descendiente. El ciclo Orientado desde el 2007/2008 en adelante, muestra un comportamiento descendiente. En cuanto al movimiento de las curvas para el sector privado, para el ciclo Básico en 2009/2010 y para el ciclo Orientado en 2008/2009, se registran los picos mas altos, luego en los tres casos se registra una caída sistemática.

En general la tendencia es a la caída de la TAI. Caída que para ambos sectores es la misma, y donde la distancia entre los sectores se mantiene. Cae dos puntos en todos los casos, pero al identificar la proporción la caída de dos puntos del sector privado representa casi el 50% del total, y del sector publico representa un 10% apenas.

#### Tasa de Promoción Efectiva

El ciclo Básico en el sector público representa un promedio de 75.8% y el privado 91.57%, y para el ciclo Orientado el sector público presenta un 71.66% y el privado un 89.30%.

Las líneas tanto para el ciclo Básico como para el Ciclo Orientado, registran un ascenso en todos los casos. Aunque merece una diferenciación el hecho de que el ciclo Básico se mantiene, y en el ciclo Orientado el ascenso de la

educación pública es el más marcado, es de 10%. El ciclo Orientado, del sector privado también crece pero solo en 4 puntos.

#### Tasa de repitencia por sector y por ciclo

En cuanto al ciclo Básico y al ciclo Orientado, el sector público supera ampliamente al privado en todos los casos. El promedio del sector público es de 15.52% y del sector privado del 4.47% y en el segundo de 10.07% para el sector público, y del 3.26% del sector privado.

En los dos casos para la educación pública, ciclo Básico y ciclo Orientado se registran los picos más altos en el 2006/2007, que bajan y vuelven a subir en el 2009/2010, que bajan y vuelven a subir en el 2011/2012, y luego en el último período un aumento. En el caso de la educación privada el comportamiento del ciclo Orientado registra una tendencia constante en caída.

#### *Análisis integrado de los indicadores*

##### Períodos bisagra

El sector público presenta para el período 2008/2009 el momento donde las tendencias se estabilizan. El sector privado, presenta un movimiento que llama la atención en el 2010/2011, de aumento de la TPE y baja de los otros dos indicadores.

##### Tendencias de las líneas

TAI y TPE registra ascensos en cada caso, aunque en la educación pública en la SS son más marcados aún. La TR sube y baja cada año, aunque en la ES y en el ciclo Orientado del sector privado se marca un descenso.

En general se observa una distancia cuantitativa importante entre un sector y otro, siendo el público un 20% más bajo que el privado. Ahora al observar por ciclo, los comportamientos por sector son similares. El ciclo Básico presenta estabilidad para ambos sectores. Y el ciclo Orientado presenta un incremento de la TPE en ambos casos (aunque es más marcada en la educación pública), disminuyendo la TR y la TAI. Nuevamente, el sector privado es más eficiente en sus dos ciclos, pero el ciclo Orientado del sector público parece caminar también por un sendero de eficiencia.

##### **5. Hallazgos construidos a partir del análisis de los Indicadores de Eficiencia Interna, para la nación y la provincia de Buenos Aires.**

En términos generales, del análisis anterior se observa que el comportamiento entre nación y provincia, tiene similitudes. Con respecto al ciclo Básico, la nación tiene mayores promedios de retención y de abandono, siendo la TPE mayor en la provincia. Por su parte, el ciclo Orientado se comporta de manera similar en ambas jurisdicciones, registrando un aumento de la TPE y una disminución de la TAI.

Con respecto a la historización de los indicadores, se observa a nivel nacional, un primer trayecto del ciclo Básico con más de “contención”, dado que el aumento de la matrícula, está asociado a un aumento de la “retención”, y no a una disminución del abandono como si sucede en el ciclo Orientado. Quizás este hecho pueda relacionarse con lo que Daniel Filmus (2001) planteaba sobre que, “el

aumento de la matrícula ha contribuido a deteriorar aún más la calidad de la educación que reciben los estudiantes” (Filmus, 2001: 102).

El ciclo Orientado, muestra para ambos casos, nación y provincia de Buenos Aires, un funcionamiento similar, un comportamiento donde la TPE aumenta, disminuyendo el abandono y la repitencia. Este fenómeno de mayor “eficiencia”, no puede dejar de pensarse en relación con el ciclo Básico, a partir de la cual surge la pregunta de si, un funcionamiento más eficiente del Ciclo Orientado requiere funcionamiento menos eficiente de la SB.

En cuanto a la ES provincial, al diferenciar por ciclo se identifica un comportamiento similar. En cuanto al ciclo Básico se registra un aumento de solo dos puntos de la TPE, y una disminución de entre uno y dos puntos de la TR y de la TPE, y en la SS se identifica sí un aumento importante de la TPE, y una disminución de los otros dos indicadores.

En cuanto a las diferencias por sector, la distancia entre el sector público y privado da cuenta de la eficiencia del sector privado sobre el público. La TPE del sector privado, supera en 20% a la del sector público, al igual que en algunas tendencias con respecto a la TR, donde el sector privado muestra una línea constante en descenso y el sector público una suba y baja permanente.

Esta diferencia por sector y por ciclo caracteriza la situación de las trayectorias diferenciadas, según el sector al que acceda según escuela de pertenencia, y la mayor (o menor) probabilidad de acceder a un nivel de calidad de resultado educativo significativamente más alto (o más bajo) si asiste a una escuela pública.

Claro que aquí se observa un fenómeno estructural, cuyo análisis debe ser completado según lo que Cervini (2010) plantea como “las características institucionales o de la práctica pedagógica (*factores escolares*) o por variaciones en la composición socioeconómica del alumnado (*factores extra-escolares*)” (Cervini y otros, 2010: 7).

Cervino y otros (2010), al analizar el diferente comportamiento en el rendimiento en matemáticas según las pruebas ONE 2010 de estudiantes de escuelas públicas y privadas (diferenciadas según sean confesionales o no confesionales), identifican que, las diferencias entre los desempeños promedios, no se encuentran en las políticas y las prácticas institucionales, sino principalmente en determinaciones exógenas del propio SE. La escuela privada no agrega aprendizajes superiores a lo esperado de acuerdo a las desigualdades en los factores exógenos (capital económico, capital cultural) (Cervini y otros, 2010: 27).

En cuanto a la posible periodización que puede identificarse en los datos, se observa que en nación las tendencias surgen en el 2005/2006, y en la provincia en el 2007/2008. Lo cual puede estar dando cuenta de las diferencias interjurisdiccionales en la gestión y ejecución política que un SE federal presenta. Al diferenciar por sector, surge una diferencia en la periodización, el sector público mantiene los períodos señalados para la totalidad del nivel secundario, aunque el sector privado registra otros momentos, en este caso los períodos 2008/2009, y en el 2010/2011.

## CAPITULO 4

### ANALISIS DE FUENTES NORMATIVAS

#### **Introducción**

Como ya se adelantó al considerar cuál sería el abordaje de esta fuente, en este apartado se presenta el análisis del marco jurídico vigente durante el período en que se inscriben los datos censales y estadísticos, esto es 2001-2015.

La intención del apartado es, presentar las características generales del contexto normativo del período identificado a partir del análisis de regulaciones normativas derivadas de las bases constitucionales y legales de la educación argentina.

En argentina la estructura del poder político que atraviesa al Estado se ejerce a partir de dos jurisdicciones, la federal y la de los Estados miembros (las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Según Guillermo Ruiz (2016), “entre ambas jurisdicciones se entabla un entramado de relaciones de diverso tipo que deberían propiciar la convivencia armónica” (Ruiz, 2016: 54).

En este caso interesa a esta investigación establecer cuáles son los consensos que se explicitan en las respectivas legislaciones. Qué consideran legítimo con respecto a los siguientes elementos: Estructura del Sistema, la Obligatoriedad, las Trayectorias Escolares, y la existencia de la Educación Privada, buscando establecer relaciones entre este análisis y los hallazgos surgidas de los análisis precedentes.

Las leyes que se analizarán son consideradas como “leyes de base”, pues “brindan un marco o programa legislativo general que debe ser desarrollado por

otra autoridad que suple o completa todo lo no previsto”. En el caso del SEA, estas normas “han generado un complejo entramado con algunos vacíos, aunque también han reconfigurado las formas de gobierno y administración en su conjunto” (Ruiz, 2016: 56-57).

Durante el período que convoca a esta investigación, la Argentina ha promovido dos procesos de reformas educativas, la primera en 1993 y la segunda que se inicia con la gestión de gobierno que asume en 2003. Aunque es importante considerar que “la reforma que más ha afectado al gobierno del sistema educativo fue la transferencia de las escuelas a las jurisdicciones provinciales” (Ruiz, 2016: 59). Proceso iniciado en 1962 y que concluye en 1994 con la sanción de la Ley 24.049, y que explica la complejidad que adquiere el gobierno del SE, al encontrarse con el desafío de descentralizar, transferir e integrar al SE. Lo que las investigaciones plantean al respecto, es que esta política promueve un fenómeno de descentralización administrativa, y de recentralización ejecutiva que busca garantizar la gobernabilidad del sistema (Giovine, 2012).

Las Leyes analizadas caracterizan ambos procesos de reforma, en su jurisdicción federal y provincial. En este caso se han seleccionado las siguientes Resoluciones, Leyes nacionales, Leyes provinciales,

- Ley Federal de Educación 24.195
- Ley Provincial de Educación 11.612
- Ley de Educación Nacional 26.206
- Ley de Educación Provincial 13.688

Resoluciones del Consejo Federal de Educación

- 84/09 Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria

Obligatoria

- 88/09 Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria
- 93/09 Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la Educación Secundaria Obligatoria.
- 103/10 Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria.
- 188/12 Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente.

Tal como se plantea en la presentación metodológica, además de identificar en cada unidad de análisis los aspectos mencionados anteriormente, también se intentará presentar brevemente el discurso jurídico a partir del análisis del texto de la norma, y en algunos casos, el contexto histórico del cual emerge la norma, cuestiones referidas a los debates parlamentarios originados durante el proceso previo y posterior a la sanción de la norma, y en caso de que sea necesario un acercamiento al análisis comparativo entre las normas (anteriores, vigentes, no vigentes y proyectos de ley presentados, resoluciones).

### **1. Ley Federal de Educación N° 24.195**

El origen de esta Ley debe buscarse en el Plan de Transformación Educativa elaborado en 1990. Dicho plan constituye el marco político y pedagógico en cual se encuadra el proceso de reforma de la década que se propone un cambio de misiones y funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, la culminación de un proceso de transferencia a las provincias de niveles primario, secundario y terciario no universitario dada la sanción de la ley 24.049 de 1992, y la sanción de la LFE N° 24.195 de 1994, y

la Ley de Educación Orientado N° 24.521 del 2015. (Giovine y Martignioni, 2016: 73).

Los aspectos mas relevantes sobre los que impacta esta ley pueden sintetizarse en las siguientes cuestiones: la modificación de la estructura del SE dada la ampliación de la obligatoriedad a diez años, y el paso del nivel primario a Educación General Básica 1 y 2, y el nivel secundario a EGB 3 y Polimodal; la reestructuración curricular según jurisdicción: nacional (contenidos básicos comunes -CBC- y orientados -CBO), provincial (diseños curriculares) e institucional (proyectos institucionales curriculares); la instrumentación de políticas focalizadas; la redefinición del modo de gobernar al SE y a las instituciones escolares basados en los principios de descentralización y autonomía institucional; la evaluación de la calidad educativa; y, la modificación de las condiciones laborales docentes (Giovine y Martignioni, 2016).

El proceso parlamentario que terminó con la sanción de la LFE, consistió en la presentación de un proyecto de Ley General de Educación que se inició en el Senado de la Nación consiguiendo una media sanción en mayo de 1992, y que continuó en la cámara de diputados, para finalmente volver a la Cámara de Senadores y en el período de sesiones extraordinarias de 1993 aprobarse en el senado en segunda revisión (Nosiglia y Marquina, 1994: 76)

El texto de la LFE posee una tendencia a la disminución de responsabilidades del Estado en el sostenimiento del SE, reforzando el rol subsidiario del Estado, colocando la centralidad de la responsabilidad por el desarrollo de la educación en otros agentes de la sociedad, ya que el derecho

original a educar le corresponde a los padres, a la iglesia y a los particulares (Ruiz, 2009).

Según el Artículo N° 4 de la Ley,

“Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado Nacional como responsable principal, de las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las Organizaciones Sociales”.

Para Catalina Nosoglia y Mónica Marquina (1994), la principal novedad de la LFE radica en su aspiración de regular el funcionamiento del SE en su conjunto (con la salvedad del nivel universitario), en una única norma de carácter orgánico cuya nota más destacable es la modificación de la estructura del SE (Nosoglia y Marquina, 1994: 89).

Según el Artículo N° 7 de la LFE,

“El Sistema Educativo está integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones Nacional, Provincial y Municipal, que incluyen los de las entidades de gestión privada reconocidas”.

En el Artículo N° 7, queda explícita la intención de integrar las “partes” del SE en un todo, cuyas partes se han desarrollado de forma inorgánica entre sí.

Por otro lado, la LFE también modifica la estructura que históricamente había construido el SEA, y amplía los años de obligatoriedad. Según el artículo 10 de la LFE, la estructura del SE está compuesta por,

“Educación inicial, constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatoria el último año. La Educación General Básica, obligatoria, de 9 Años de duración a partir de los 6 años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos. Educación Polimodal, después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas de tres años de duración como mínimo. Educación Superior, Profesional y Académica de Grado, luego de cumplida la Educación Polimodal su duración será determinada por las Instituciones Universitarias y no Universitarias, según corresponda. Educación Cuaternaria”.

Las modificaciones en la estructura académica se suman a las controversias que genera la implementación de un proceso de descentralización de los servicios educativos. Según Guillermo Ruiz (2009), lo problemático de este diseño fue su aplicación, debido a que en función de la descentralización las jurisdicciones provinciales eran las responsables de desarrollar la nueva estructura académica y la política curricular, lo cual generó la existencia de una gran diversidad de formas de implementación<sup>29</sup>.

---

29 Según Ruiz (2009) existen jurisdicciones con escuelas que ofrecen el 3° ciclo de la Educación General Básica (EGB3), jurisdicciones con escuelas que ofrecen, en el mismo ámbito, EGB3 y Educación Polimodal, jurisdicciones con escuelas que ofrecen Educación Polimodal, jurisdicciones con escuelas que ofrecen, en el mismo ámbito, Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales (TTP), jurisdicciones con escuelas que ofrecen, en el mismo ámbito, EGB3,

La extensión de la obligatoriedad, supone la puesta en marcha de programas que brinden las condiciones para que los jóvenes puedan sostener su escolaridad. Para ello, la LFE prevé en su Artículo N° 64,

“...que el Poder Nacional financiará total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas Jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto”.

Esta concepción compensatoria ha sido estudiada por especialistas en educación, quienes han tomado como unidades de análisis por ejemplo al Plan Social Educativo. Según Duschatzky y Redondo (1999), este tipo de planes, constituyen una política de intervención nacional de asistencia focalizada, que pese a sus logros en cuanto a la provisión de recursos para las instituciones escolares beneficiarias, profundiza la individualización y mayor visibilidad de la pobreza, pudiendo observarse a través de él, la naturalización de un modelo de intervención que la despoja de sus aristas políticas, legitimando las políticas dominantes y produciendo subjetividades tuteladas, que suponen la ruptura del imaginario de lo público, diferenciando a los sujetos según sus necesidades y competencias.

La última cuestión a resaltar con respecto a la LFE, es lo referido a las

---

Educación Polimodal y TTP, jurisdicciones con escuelas que ofrecen la educación secundaria tradicional, y jurisdicciones con escuelas que ofrecen educación técnica de nivel medio tradicional.

regulaciones sobre la educación privada. Según Catalina Nosiglia y Mónica Marquina (1994), la corporación de la educación privada se ha visto beneficiada con la sanción de la LFE, logrando la inclusión de muchos de sus postulados. Según ellas,

“...la LFE introduce la terminología que el sector introduce para clasificar los distintos tipos de servicio educativo, según sean “de gestión privada” o “de gestión estatal” dejando implícita la denominación de públicos para ambos, los intereses de este sector se reflejan en el carácter subsidiario del Estado en lo que respecta a la prestación del servicio educativo que se ve reflejado, en primer término, en la clara enunciación de la libertad de enseñanza como uno de los lineamientos de la política educativa; en segundo término, en el establecimiento explícito del derecho del sector a participar del planeamiento de la educación; en tercer término en el derecho del sector privado a recibir “aportes”, ya no subsidios y, finalmente, en la inclusión de la dimensión religiosa como un aspecto de la formación de la persona al que debe apuntar el sistema educativo” (Nosiglia y Marquina, 1994: 89)

A manera de síntesis, esta LFE cuyo éxito o no debe inscribirse en un marco de descentralización y/o provincialización del SEA, termina planteando un escenario con diversidad de situaciones interjurisdiccionales, y que, según Axel Rivas (2004), desde el punto de vista del gobierno de los sistemas educativos podemos identificar tres grandes grupos de provincias, provincias con regímenes más profesionales de gobierno (La Pampa, Ciudad

de Buenos Aires y Mendoza), provincias en las que todavía se hallan muy lejos de garantizar una mecánica coherente, continúa y madura de relación con la educación, y provincias dominadas por caudillos y prácticas autoritarias cuasi feudales como San Luis, Santiago del Estero, Formosa y la Rioja (Ruiz, 2004: 290).

## **2. Ley Provincial de Educación N° 11.612**

La implementación de la LFE en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires se lleva a cabo a partir de los nuevos lineamientos de la política educativa reformista, en cierta sintonía con lo que se venía gestando en el ámbito nacional, y en el marco de un proceso de provincialización del SEA.

En este sentido, es importante tener dimensión de que, entre 1994 y principios de 1995, se efectivizó el proceso de provincialización del SEA, lo cual implicó un incremento del SEB de 1.750 instituciones escolares, 80.000 cargos docentes y no docentes, y 600.000 alumnos; que se adicionan a los 12.000 servicios, 180.00 docentes, 30.000 no docentes y 2.700.000 alumnos (Giovine y Martignioni, 2016: 85)

Según Renata Giovine y Liliana Martignioni (2016), los ejes centrales que atravesaron la implementación de la reforma en la provincia de Buenos Aires fueron, la “equidad”, que apunta a la “educación para todos” e instala el concepto de necesidades básicas de aprendizaje (NEBA), que se entiende como la necesidad de “reconocer e identificar las desventajas de punto de partida de los estudiantes y operar en su equiparación con el objetivo último de lograr la integración de la sociedad” (DGCyE, 1992: 4), la “cultura del trabajo”, que intenta ser superadora de la cultura de la especulación revalorizando el saber hacer, la “calidad”, poniendo el

énfasis en los requerimientos de la comunidad y al servicio de la transformación productiva de la Provincia, la Racionalidad en la gestión, que posibilite la concreción de los principios de equidad y calidad en el marco de un proceso de descentralización y autonomía institucional, la “contención social e individual”, como responsabilidad de la escuela y el SE, con el objetivo de combatir desde la educación a la pobreza y alcanzar la “transformación productiva” en la cultura del trabajo. (Giovine y Martignioni, 2016: 84-85)

En este contexto, el 1 de enero de 1995 es publicada en el boletín oficial la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 11.612. La cual, establece en su Artículo N° 2,

“La Provincia a través, de la Dirección General de Cultura y Educación tiene la responsabilidad principal e indelegable de garantizar el derecho a la educación de todos los habitantes”.

También con un espíritu de integración de las diferentes expresiones de institucionalidad del SE, en el Artículo N° 4 se propone que,

“El Sistema Educativo Provincial está constituido por las unidades educativas de gestión pública, estatal y privada, creadas al efecto y que abarcan los distintos niveles y modalidades de la educación”.

Por otro lado, en el mismo Artículo N° 4 se determina la estructura del

SEbonaerense estableciendo que la misma, está conformada por,

“Educación Inicial: constituida por Jardines Maternales, para niños de cuarenta y cinco (45) días a menos de tres (3) años y a cinco (5) años, siendo el último año obligatorio; b) Educación General Básica: nivel obligatorio de nueve (9) años de duración, a partir de los seis (6) años de edad, entendida como una unidad pedagógica, y organizada en 3 ciclos; c) Educación Polimodal: tendrá una duración de tres (3) años como mínimo, y podrán ingresar quienes hubieren cumplido la Educación General Básica; d) Educación Superior: podrán ingresar quienes hubieren cumplido con la Educación Polimodal. Se cumplirá en institutos superiores”.

En cuanto a la “obligatoriedad” esta se establece de diez años, se inicia en la sala de 5 años y continúa hasta finalizar la EGB 3, en la Ley Provincial de Educación (en adelante LPE) se contemplan en el mismo Artículo N° 4, analizado anteriormente, una serie de indicaciones que aspiran a garantizar dicha obligatoriedad a partir de establecer mecanismos “compensatorios”, entre ellos “la cobertura asistencial y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso” de la escolaridad obligatoria, y “la armonización de las acciones educativas formales con la actividad no formal ofrecida por los diversos sectores de la sociedad y las modalidades informales que surgen espontáneamente en ella”. En el Artículo N° 18, la LPE llega a plantear la necesidad de que se establezcan “programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para los niños y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos”.

En el Artículo N° 103, se le dedica un apartado a la “educación de gestión privada”, donde se desagrega como instituciones capaces de brindar este tipo de educación a los agentes a la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con Personería Jurídica y las personas de existencia visible. Según el Artículo N° 105 estas las instituciones que brinden este tipo de educación, podrán,

“...adoptar y desarrollar planes propios, siempre que los mismos sean fieles a los fines y objetivos generales y de nivel de la Educación e incorporen los contenidos mínimos citados para los Servicios Educativos Estatales de igual nivel y modalidad. En estas condiciones la Provincia reconocerá la validez de los estudios que en ellos se realicen y los títulos que expidan”

Esta legislación estuvo vigente hasta que el contexto pos crisis del 2001 hizo inevitable su modificación. Durante el 2001 el SEB explicitó su rol asistencialista, el cual cobra primacía a medida que avanza el empobrecimiento de la población. Según las resoluciones de la Dirección General de Cultura y Educación del 2001, se explicita que el SEB constituye un ámbito prioritario para la contención social y el control del riesgo (Giovine y Martignoni, 2016: 92).

Lo que plantean las investigaciones con respecto a estas leyes es que implican una pérdida del carácter sistémico de nuestro sistema nacional de educación (Ruiz, 2009: 300). Pues, tal como lo plantean Giovine y

Martignioni(2016) será el propio proceso de descentralización y de autonomía institucional propuesto en esta legislación el cual establecerá la instauración de nuevas reglas de juego, el mecanismo de redefinición de políticas productoras y reproductoras de nuevos estudios, impactando diferencialmente en instituciones cada vez mas fragmentadas.

### **3. Ley Nacional de Educación N° 26.206**

La sanción de la nueva LEN fue la síntesis de un proceso que se inició con la firma del Decreto Presidencial N° 635/2006 del mes de mayo, en el que se destacan cuestiones como,

“...redefinir los objetivos generales del sistema educativo argentino a fin de adaptarlos a los desafíos del siglo XXI, atendiendo a los principales problemas imperantes (...) la desigualdad, la fragmentación, la falta d condiciones adecuadas y la insuficiente calidad de los procesos y resultados educativos (...) Que una nueva legislación en la materia debe asimismo, reordenar las funciones, responsabilidades y competencias del Estado Nacional en sus diferentes niveles, con el propósito de garantizar a todos los ciudadanos el ejercicio pleno del derecho a la educación”  
(Decreto, 635/2006).

El proceso parlamentario que dio origen a la sanción de la Ley Nacional de Educación (en adelante, LNE), se inició a partir de un proceso de consulta en el mes de mayo y continuo hasta el mes de octubre del 2006. Como base para el

debate, desde el gobierno se dispusieron dos documentos, uno denominado *Ley de Educación Nacional, hacia una educación de calidad para una sociedad mas justa. Diez ejes de debate y líneas de acción*; y otro titulado, *Ley de Educación Nacional. Anteproyecto de Ley Hacia una Educación de calidad para una sociedad más justa.*

Según Daniel Filmus y Carina Kaplan (2012),

...la participación en el debate adoptó un carácter dialógico a través de diversas modalidades: encuentros con representantes de diferentes instituciones, consultas a profesionales y especialistas del ámbito nacional, jornadas internacionales, encuestas de opinión pública y foros virtuales de discusión. Particularmente, las dos jornadas de debate y reflexión en todas las instituciones educativas del país fue uno de los mecanismos de consulta de mayor significación en el proceso. (Filmus y Kaplan, 2012: 65)

Para los autores, el resultado del debate permitió corroborar el alto grado de consenso existente sobre una serie de propuestas, entre ellas la obligatoriedad de la ES, la extensión de la educación inicial, la ampliación de la jornada de clase, la unificación de la estructura del sistema, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de gobierno, el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información, asignación de recursos para programas de equidad y de compensación de desigualdades, entre otras (Filmus y Kaplan, 2012: 137)

En la fase final del proceso de consulta, se redactó y elevó un proyecto de ley al Congreso de la Nación. El debate parlamentario se realizó durante el mes de

diciembre, donde, según Filmus y Kaplan (2012), se “logró un respaldo legislativo ampliamente mayoritario, en algunos casos unánime”. Fundamentalmente, en lo que respecta a “la concepción de la educación como derecho social, la centralidad del Estado como responsable y garante de este derecho, la no mercantilización de la educación, la obligatoriedad de la escuela secundaria” (Filmus y Kaplan, 2012: 219), entre otros.

Esta Ley concibe al Estado como un actor clave para garantizar niveles básicos de igualdad y cohesión social, explicitando en su Artículo N° 6, ser capaz de velar por el “derecho constitucional de enseñar y aprender”, garantizando en su Artículo N° 5, las “condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos logren aprendizajes de buena calidad”, así como el rechazo explícito en su Artículo N° 10 a concebir a la educación como un servicio lucrativo o que aliente a la mercantilización de la educación pública.

En cuanto al gobierno y administración del SEN se plantean dos niveles jurisdiccionales: nacional, provincial, y se apela, a partir del Artículo N° 113, a la concertación de ambas jurisdicciones a través del Consejo Federal de Educación, en tanto mecanismo central para la definición y aplicación de las políticas (Ruiz, 2009).

A continuación, se presentan los artículos de Ley que interesan a la presente investigación. En principio, el Artículo N° 14 donde se recupera el carácter integrado del SEA, propuesta que replica lo ya sancionado en la LFE,

“el Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del

derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación”

Siendo así, los cambios más notorios al respecto de esta legislación pueden identificarse en los cambios de estructura académica y de política curricular (Ruiz, 2016: 71). Los primeros son lo que más interesan a este trabajo, por ejemplo la recuperación de las denominaciones de primaria y secundaria, cambios que condiciona necesariamente a la gestión y decisiones de gobierno del SEA.

Según el Artículo N° 17 de la LNE,

La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro (4) niveles –la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior-, y ocho (8) modalidades<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>A los efectos de la LNE, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen (Ver: Artículo 17 LNE 26.206).

Estas modificaciones recolocan al Estado como garante de la educación nacional. Ellas, “afectaron el financiamiento del sistema educativo, la formación de los docentes, la organización de las instituciones escolares e incluso la articulación interjurisdiccional entre los subsistemas del mismo nivel” (Ruiz, 2016: 72).

Sumado a la modificación de la estructura, se prescribe la “obligatoriedad” del nivel secundario, pasando de 8 años garantizados en la LFE al finalizar el EGB 3, a 10 años hasta completar el nivel.

Al respecto, el Artículo N° 16 establece que, “la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria”, en el mismo artículo se plantea un acercamiento sobre cómo garantizar dicha “obligatoriedad”, allí se plantea que,

“...se asegurará el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”.

La definición de “unidad pedagógica” del nivel secundario incorpora también las consideraciones pertinentes con respecto a los momentos que estructuran al nivel, que son dos (2) ciclos: un (1) Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un (1) Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

En ese marco, según el Artículo N° 134,

“Cada jurisdicción podrá decidir sólo entre dos opciones de estructura para los niveles de Educación Primaria y Secundaria de la educación común: a) una estructura de seis (6) años para el nivel de Educación Primaria y de seis (6) años para el nivel de Educación Secundaria o, b) una estructura de siete (7) años para el nivel de Educación Primaria y cinco (5) años para el nivel de Educación Secundaria”.

Según Guillermo Ruiz (2016), el anterior es “el punto más problemático”, pues contempla “la existencia de dos estructuras académicas”. Lo cual, según el autor “demuestra, precisamente, una resistencia al cambio de la estructura establecida por la reforma precedente” (Ruiz, 2016: 73), pues esta posibilidad aumenta las posibilidades de resistir a las modificaciones inclusivas propuestas por la LNE.

A sabiendas de la distancia que existe entre la situación en el acceso, permanencia y egreso del nivel secundario, y por lo tanto de garantizar procesos de igualdad, la LNE establece, al igual que la LFE, políticas que garanticen las condiciones básicas para ello.

Según el Artículo N° 79 de la LNE,

“...el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción

de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación”

Por otro lado, según se expresa en el Artículo N° 80,

“...el Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad”.

Así, en esta legislación, también se proponen programas, específicamente en este caso el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) que se crea en 2004 y continúa hasta el 2007. También se crearon programas con lógicas de rupturas a las estructuras tradicionales de trayectoria escolar, por ejemplo el Programa Nacional para la Inclusión Educativa “Todos a Estudiar” (TAE), cuyo objetivo era pensar en otras opciones de inclusión para jóvenes que no se sentían convocados por el formato tradicional del nivel (Ruiz, 2016)

En lo que respecta a la “educación privada” no se observan modificaciones sustantivas con respecto a la LFE. Según Guillermo Ruiz (2016), estas regulaciones mantienen la connotación que se desprendía de la LFE en cuanto a la definición de los servicios educativos según los tipos de

gestión. Claramente aquí hay una relegitimación de su existencia.

Según el Artículo N° 62 de la LNE,

“Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes”

Una diferencia con la LFE se registra en el Artículo N° 63, donde se incorporan a las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficiales y a las Organizaciones Sociales, a las cooperativas, las organizaciones sociales y a los movimientos sociales. Allí se prescribe,

“...tendrán derecho a prestar estos servicios la Iglesia Católica, las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas”.

Hasta aquí se presentan los elementos de la LNE que son considerados relevantes para el análisis que esta tesis se propone. Podría decirse que el rol que toma el Estado en esta legislación pretende tender puentes capaces de gestionar el consenso social a partir de introducir nuevas consideraciones con respecto al derecho a la educación, la inclusión, la justicia social y la igualdad.

Esta LNE se propone una serie de medidas a partir de las cuales reconocer la existencia de un SEA fragmentado y profundamente desigual. Claramente, la tarea tiene tal complejidad que será necesario analizar otros indicadores para poder dar cuenta de si esta tarea ha sido abordada o no. Al respecto se presentan a continuación una serie de Resoluciones donde se identifican elementos más concretos con respecto a cómo se propuso desde el gobierno dar cumplimiento a los objetivos de la presente LNE.

#### **4. Resoluciones del Consejo Federal de Educación 2009/2012**

A continuación, se retoman algunos elementos planteados en Resoluciones del Consejo Federal de Educación reactualizado en el 2005, en reemplazo del Consejo Federal de Cultura y Educación de 1972, donde solo tenía funciones de recomendación y ahora se le suman también funciones resolutorias.

Según el Artículo N° 116 de la LNE, este espacio es definido como, “el órgano interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa”, y lo integran,

“...las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y TRES (3) representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521 (Art. 116, LNE)

Las determinaciones que se tomen en esta instancia tienen carácter

resolutivo y/o de recomendación. Las resoluciones son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones, y se refieren a cuestiones en las que el CFE actúa como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional (Ruiz, 2016: 65).

Estas Resoluciones se enmarcan en un contexto donde el CFE tiene a su cargo disponer de las resoluciones que logren conseguir una serie de objetivos dispuestos en el Artículo N° 32 de la LNE. Ellos se proponen,

“...que las distintas jurisdicciones garanticen, a) la revisión de la estructura curricular de la Educación Secundaria, con el objeto de actualizarla y establecer criterios organizativos y pedagógicos comunes, y núcleos de aprendizaje prioritarios a nivel nacional, b) las alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los/as jóvenes, tales como tutores/as y coordinadores/as de curso, fortaleciendo el proceso educativo individual y/o grupal de los/ as alumnos/as, c) un mínimo de veinticinco horas reloj de clase semanales, d) la discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución, e) la creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar, para el conjunto de los/as estudiantes y jóvenes de la comunidad, orientados al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la acción solidaria y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura, f) la inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios

escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena,

g) el intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios, para cooperar en el desarrollo comunitario, en el marco del proyecto educativo institucional, h) la atención psicológica, psicopedagógica y médica de aquellos adolescentes y jóvenes que la necesiten, a través de la conformación de gabinetes interdisciplinarios en las escuelas y la articulación intersectorial con las distintas áreas gubernamentales de políticas sociales y otras que se consideren pertinentes.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se dispone en el Artículo N° 136 de ciertos plazos,

“El CFE deberá acordar en el término de un (1) año, a partir de la sanción de la presente ley, una resolución de cumplimiento obligatorio de lo dispuesto por el artículo 32 de esta ley, acompañada de los estudios técnicos y presupuestarios que faciliten su implementación”.

En este marco se han establecido una serie de Resoluciones de las cuales aquí se seleccionan algunas, específicamente las consideradas por el Ministerio de Educación como las más relevantes en relación a la ES.

Se retoman aquellas publicadas en una edición especial del programa Nuestra Escuela, y distribuidas a toda la comunidad educativa. Justamente, estas

resoluciones, son jerarquizadas por expresar los primeros esbozos de las líneas de implementación que desde la Dirección de Educación Secundaria se proponen allá por el 2007. Período conocido como la reforma de la Nueva Educación Secundaria (Ruiz, 2016: 152)

Una última aclaración, con respecto a cuáles son las prioridades que, en esta investigación se resaltan entre todos los aspectos que son mencionados en las resoluciones, se destacan aquellas regulaciones que afectan a las posibilidades de “transitar” por la ES.

Estas resoluciones comienzan a ser aprobadas en 2009. Aquí, se toma como referencia inaugural a la Resolución 84 del 2009 denominada, *Lineamientos políticos y estrategias de la educación secundaria y obligatoria*, cuyas implicancias tienen que ver con las finalidades, el gobierno, la organización pedagógica e institucional y el trabajo docente en la reforma de la escuela secundaria.

A partir de esta resolución se fijó un plazo de tres años para que las jurisdicciones cumplieran los objetivos establecidos para el nivel, se otorgó un plazo de dos años para que se revisaran las “normas y prácticas” que comprometen el cumplimiento de la obligatoriedad, y se fijó un plazo de tres años para que se redefina el régimen académico en el nivel (Ruiz, 2016: 154)

Según el discurso oficial, esta resolución intenta aportar lineamientos para trabajar "la fragmentación institucional y la situación de vulnerabilidad y exclusión social en que se encuentran muchos adolescentes", a partir de reconocer que "la obligatoriedad, (...) implica profundos cambios al interior de las instituciones y de sus propuestas" (Ministerio de Educación, Tomo 2. s/f: 161-162).

Se explicita así, una preocupación, la universalización del nivel “desafía su

carácter selectivo y las trayectorias escolares interrumpidas atravesadas por los procesos de desigualdad”, y un diagnóstico, esta situación es uno de “los problemas estructurales no resueltos que debe enfrentar de manera ineludible el gobierno de la educación secundaria” (Ministerio de Educación, Tomo 2. s/f: 173).

Al respecto, en esta resolución se explicita, que “es necesario dar contenido y garantizar a los diferentes “recorridos” posibles”. Las posibilidades se enmarcan en tres grandes organizadores:

a) Recorridos en el marco de la estructura curricular por disciplinas (Artículo N° 32 inc. a) y c) de la LEN), y de la carga horaria acordada, produciendo variaciones en esas estructuras. Estas variaciones pueden plantearse respecto de la posibilidad de que el alumno opte la cuatrimestralización; los formatos diversos para el desarrollo de la enseñanza (talleres, ateneos, proyectos, etc); la extensión de los ámbitos de aprendizaje (cursadas en otras instituciones acreditadas por la escuela); b) Recorridos donde se enseñan saberes vinculados a otros campos de la producción de conocimiento, articulados a partir de temas o problemas específicos; y C) recorrido que refiere a la consolidación, ajuste y ampliación de la experiencia de los Centros de Actividades Juveniles u otras formas de denominaciones que adopte este tipo de iniciativas, “orientados al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la actividad solidaria y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura” (Artículo N° 32 inc. E) de la LEN) (p. 180)

Por otro lado, también se propone un programa de “planes de mejora jurisdiccionales e institucionales”, que responde a una,

“...política prioritaria destinada a promover una gestión democrática, acciones institucionales de inclusión, formas diversas de organización escolar, conformación y organización de equipos docentes, incorporación de nuevas figuras, redefinición de funciones y políticas de vinculación con otros ámbitos, entre otros” (Ministerio de Educación, Tomo 2. s/f: 198).

En este marco también se explicitan una serie de criterios para la “convivencia escolar” (algunos ya planteados en resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, e incluso en circulares de la propia Provincia de Buenos Aires), que disponen elementos para los acuerdos institucionales prescribiendo que “la utilización del diálogo como metodología para la identificación y resolución de los problemas de convivencia”, en el mismo marco se plantea que estas experiencias deben suponer un,

“...rechazo explícito a toda forma de discriminación, hostigamiento, violencia y exclusión en las interacciones diarias, el respeto por los valores, creencias e identidades culturales de todos, enmarcado en los principios y normativas de la legislación nacional (...) El cuidado del edificio escolar, su equipamiento y materiales de uso común (...) El análisis y reflexión sobre las situaciones conflictivas, basados en la profunda convicción de que los conflictos y sus modos de abordarlos constituyen una oportunidad para el aprendizaje socializador. (...) La contextualización de las transgresiones en las circunstancias en que

acontecen, según las perspectivas de los actores, los antecedentes previos y otros factores que inciden en las mismas, manteniendo la igualdad ante la ley” (Ministerio de Educación, Tomo 2. s/f: 199)

La segunda resolución a considerar es la 88 del 2009, titulada, *Institucionalidad y fortalecimiento de la escuela secundaria obligatoria, Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional*. Según Ruiz (2016), en este documento se recupera la idea de que el fortalecimiento institucional constituye una estrategia para reforzar el vínculo entre los gobiernos educativos jurisdiccionales. Así se implementaron los planes jurisdiccionales y los planes de mejora institucional (Ruiz, 2016: 157).

A través de esta resolución se le da forma al Plan Nacional de Educación Obligatoria para el Nivel Secundario marco para la “construcción de una nueva institucionalidad para la educación secundaria obligatoria” (p. 219), lo cual requiere, según la Resolución 88/09 que se realice una evaluación diagnóstica, se planifiquen metas y líneas de acción, se asigne y aplique financiamiento, se coordinen equipos, su seguimiento y el monitoreo (Ruiz, 2016: 157).

Según la resolución, los procesos de mejora deben combinar adecuadamente los siguientes elementos,

“...la evaluación diagnóstica y la implementación gradual de procesos de autoevaluación, los indicadores actuales, sus avances y dificultades; la planificación de las metas y líneas de acción para encaminar los esfuerzos de mejora y transformación de cada institución; la asignación y aplicación

del financiamiento disponible para asegurar las líneas de acción y los resultados previstos; la gestión educativa que efectúe la coordinación de equipos docentes y combine los distintos recursos para alcanzar las metas educativas propuestas; el seguimiento y monitoreo de los procesos y resultados programados” (Ministerio de Educación, Tomo 2, s/f: 222).

Dado el diagnóstico que la LNE reconoce sobre la situación coyuntural del SEA, el Plan Jurisdiccional que propone esta resolución considera como prioridad trabajar sobre los siguientes ejes,

“La Planificación de la oferta y ampliación de la cobertura (...), b las trayectorias escolares, sistemas de tutorías y acompañamiento a los estudiantes para disminuir las tasas de repitencia, sobreedad y de alumnos salidos sin pase; espacios formativos extra clase (...); las articulaciones entre el Nivel Primario y el Nivel Secundario, entre el Ciclo Básico y el Ciclo Orientado, y entre el Nivel Secundario y Superior; como así también con las organizaciones gubernamentales y privadas del mundo del trabajo; la propuesta escolar y organización institucional (...); d. la formación inicial y continua de los docentes (...); e. el acompañamiento a los Planes de Mejora Institucionales de las escuelas secundarias con la participación de los Institutos Superiores de Formación Docente; f. las regulaciones: adecuación de la normativa que regula la relación entre la jurisdicción y las instituciones, y las prácticas institucionales referidas a las trayectorias escolares a efectos de favorecer una educación de calidad para todos (Ministerio de Educación, Tomo 2, s/f: 224-225)

Estos planes incluyen a todas las escuelas públicas, y a las privadas que lo soliciten. De estas últimas, solo se considerarán las que reciban subvención completa del Estado, las que sean gratuitas o que sean de bajo arancel. El período de implementación es 2010 – 2011, y se priorizan las escuelas con peores indicadores educativos.

En los años posteriores al 2009, las resoluciones de carácter federal se orientaron a aspectos relacionados con la ratificación de las reformas enmarcadas en la LEN y en acuerdos federales.

En este marco la Resolución 103 el 2010, aprobó el documento *Propuestas para la inclusión y/o regulación de las trayectorias escolares en la educación secundaria*, a partir de la cual se propone la implementación de “formas de escolarización, adecuadas a contextos y necesidades específicas de los adolescentes y jóvenes que están en situaciones de exclusión social y educativa” (Ministerio de Educación, Tomo 2. s/f: 314), lo cual lleva a explicitar estrategias diferenciadas para la inclusión educativa, entre las cuales se plantean, la “regularización de la trayectoria escolar”, a partir de contemplar tiempos y espacios diferenciados en los que se han de desarrollar estrategias pedagógicas e institucionales destinadas a alumnos del Ciclo Básico, que presenten inasistencias por períodos prolongados, repitencia reiterada o hayan ingresado tardíamente al Nivel Secundario. Estas alternativas de regularización de trayectoria requieren tener en cuenta los siguientes aspectos,

“...selección de contenidos a trabajar centrados en los saberes más

relevantes previstos en los diseños curriculares, - conformación de grupos reducidos de alumnos, - acompañamiento tutorial específico, - definición de formas de evaluación acordes, tal como la aprobación de materias en diferentes momentos del ciclo lectivo, - utilización de materiales de desarrollo curricular especialmente elaborados, - Acuerdo entre directivos y padres o tutores de los alumnos para el seguimiento de las trayectorias escolares. Entre las iniciativas propias de la regularización de trayectorias ya implementadas en algunas jurisdicciones se encuentran las escuelas de reingreso, las aulas de aceleración y las instancias de promoción asistida” (Ministerio de Educación, Tomo 2, s/f: 315/316)

En una resolución posterior, la 188/12 se presenta una lectura mas precisa sobre los momentos de implementación de disposiciones capaces de garantizar aquello que la ley prescribe, como lo es la obligatoriedad. Allí, se afirma que según el Ministerio de Educación, es posible identificar una primera etapa 2003/2009 en ella,

“...se generaron un conjunto de decisiones orientadas a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la educación, en particular de las poblaciones en contextos de vulnerabilidad social y exclusión” (Ministerio de Educación, Tomo 1, s/f: 109)

El segundo plan de definiciones queda plasmado en el Plan de Educación Obligatoria 2009/2011, que define “la acción coordinada entre los equipos nacionales y provinciales y se transforma en la base para la priorización de los

objetivos y metas que expresen un acuerdo común para cumplir con las disposiciones de la Ley”. Aquí, las líneas de acción son en dos sentidos, por un lado, garantizar condiciones para la universalización de la educación obligatoria, y por otro lado, fortalecer el lugar de la escuela como espacio público apropiado para lograr el acceso universal de niñas y niños adolescentes y jóvenes a una educación de calidad (Ministerio de Educación, Tomo 1, s/f: 112).

Se explicita allí, que el 2012 será “una etapa de análisis y evaluación como requisito necesario para dar continuidad a la acción de planificación como elemento ordenador de la política” (Ministerio de Educación, Tomo 1, s/f: 111)

En el anexo de la presente resolución, sobre lo que respecta a la ES se proponen una serie de objetivos a partir de los cuales se desagregan una serie de Líneas de Acción, de las cuales aquí resaltaremos las mas resonantes para este trabajo.

Un primer objetivo se propone, ampliar y mejorar las condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso, de allí se desprenden una serie de líneas de acción entre las cuales se destacan, fortalecimiento de condiciones de acceso de todos los adolescentes y jóvenes, desarrollo de estrategias de articulación entre el ciclo básico y orientado, ampliación de la oferta y de los escenarios educativos, ampliación de alternativas para la escolarización, articulación del nivel secundario con el mundo del trabajo (Ministerio de Educación, Tomo 1. s/f: 133-134)

Un segundo objetivo propone fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes. Las líneas de acción se proponen al respecto tienen que ver con, diversificación de las actividades de los planes mejora institucional para potenciar la calidad de los procesos de enseñanza –

aprendizaje, intensificación de las propuestas de enseñanza de ciencias naturales, matemáticas, lengua y Ciencias Sociales, ciudadanía, desarrollo de proyectos comunitarios, acompañamiento docente, entre otras.

Un tercer objetivo se propone, fortalecer la gestión institucional ampliando las estrategias educativas para adolescentes y jóvenes escolarizados y no escolarizados, entre las líneas de acción se destaca, articulación de acciones con diferentes organismos nacionales, provinciales o locales, el fortalecimiento de espacios de participación de adolescentes y jóvenes, a partir de iniciativas que promuevan la construcción de ciudadanía (Centros de Estudiantes, Voluntariado, Parlamentos Juveniles, y Consejos de Convivencia), articulación de ofertas entre el secundario común y el mundo del trabajo.

Hasta aquí las resoluciones que dan un nivel de mayor concreción a las formas específicas que es necesario analizar para comprender la complejidad del gobierno del SEA frente a la prescripción de volver obligatorio al nivel secundario.

## **5. Ley de Educación Provincial N° 13.688**

Desde el 2002 en la Provincia de Buenos Aires se van elaborando una serie de documentos que intentan reorientar algunos de los ejes de política y medidas de los noventa, en los cuales ya se comienza a reivindicar a la educación como “dimensión social y la necesidad de priorizar las posibilidades de inclusión de los niños y jóvenes. Temas que serán centro de atención de la cúpula del SE y que desplazará a la contención y equidad social de los `90” (Giovine y Martignioni, 2016: 124/125)

Las reformas en el nivel secundario, en materia de acceso, permanencia y egreso, comienzan a plantearse desde la década del 2000. En este período se sancionan una serie de resoluciones, entre ellas, la 1593/02 que resuelve implementar el proceso de formulación de los Acuerdos Institucionales de Convivencia en Establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y TTP de acuerdo a pautas que establece y que entrarán en vigencia a partir del 2002, luego la 510/03 que modifica el Artículo N° 5 de la Resolución anteriormente citada determinando que los acuerdos institucionales entraran en vigencia a partir del 2003 y deroga toda normativa disciplinaria no surgida del procedimiento establecido en dicha Resolución.

Con respecto a la estructura del nivel secundario, ya en el 2005 se propone una modificación de la EGB y Polimodal a través de la Resolución 1045, donde se plantea que la EGB tendrá la denominación de Educación Primaria Básica para el 1° y 2° ciclo y ES Básica para el 3° ciclo. En consecuencia “la reorganización de la estructura académica fue acompañada por sucesivas modificaciones en las pautas de evaluación, calificación, acreditación y promoción” (Ruiz, 2016: 193)

La provincia de Buenos Aires anticipó un ciclo de reformas pero sin modificar la legislación. Es decir que, dada la LNE y la “reinstalación” del nivel primario y secundario, la provincia a partir de la LEP 13.688 del 2007, se adaptó a los requerimientos nacionales. Así, la “pretendida identidad particular que dio origen a las ESB quedaba diluida en la conformación de una Nueva Escuela Secundaria como unidad pedagógica y organizacional” (Ruiz, 2016: 203)

En marzo del 2007 el gobierno de la provincia de Buenos Aires decidió encarar una consulta en vistas a dictar una nueva ley acorde con la LEN. Los

resultados de la consulta fueron un material privilegiado para la elaboración del proyecto de la LEP N° 13.688 en junio del 2007.

Según Adriana Puiggrós (2012), Directora General de Escuelas en aquel momento, los principales ejes que surgieron de dicha consulta fueron los siguientes,

- La reafirmación de los conceptos de la LEN sobre el carácter de derecho social y bien público de la educación; la responsabilidad principal del Estado; la libertad de enseñanza bajo la normativa establecida por la CN y la LNE
- La unidad del sistema educativo provincial como parte del nacional, y el otorgamiento de un papel complementario a los establecimientos dependientes de municipios.
- La integridad de la secundaria de seis años, apoyada en tres grandes finalidades: educar para la ciudadanía, para los estudios superiores y para el trabajo.
- El establecimiento de una relación orgánica entre la educación y el trabajo.
- La obligatoriedad desde los cuatro años hasta el término de la secundaria.
- La inscripción de la Universidad Pedagógica Provincial. Esta última está apoyada, además del texto de la LEP, en su propio cuerpo legal: la ley N° 13.511/06
- La inclusión de la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales (fundada con anterioridad por el decreto 1525/03)
- La reafirmación de las convenciones colectivas de trabajo como ámbito para el tratamiento de las relaciones laborales con los

docentes, que habían sido establecidas por primera vez en la provincia de Buenos Aires por medio de la Ley 13.552/06

En 2007 se sanciona la LEP, y allí en el Artículo N° 18 se plantea que el Sistema de Educación Provincial comprende,

“El Sistema Educativo Provincial es el conjunto organizado de instituciones y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan la educación. Lo integran los establecimientos educativos de todos los Ámbitos, Niveles y Modalidades de Gestión Estatal, los de Gestión Privada, las instituciones regionales y distritales encargadas de la administración y los servicios de apoyo a la formación, investigación e información de los alumnos y trabajadores de la educación, los Institutos de Formación Superior y las Universidades provinciales”.

En cuanto a la obligatoriedad, en su Artículo N° 20 se establece que,

“la educación es obligatoria en todo el territorio provincial desde la edad de cuatro (4) años del Nivel de Educación Inicial, todo el Nivel de Educación Primaria y hasta la finalización del Nivel de Educación Secundario inclusive”.

Y que esta prescripción será responsabilidad de la Provincia, ella garantizará el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de instancias y condiciones institucionales, materiales, pedagógicas y de promoción de derechos, en todos los ámbitos.

Específicamente el nivel de ESES Obligatorio, es de seis años de duración, y será organizado como una unidad pedagógica. Y según lo establecido por el Artículo N° 24,

“...podrán ingresar quienes hubieren cumplido el Nivel de Educación Primaria. En el caso del Nivel Secundario de la Educación Permanente para Jóvenes, Adultos, Adultos Mayores y Formación Profesional, tendrá una duración y un desarrollo curricular equivalente a todo el Nivel”

En este sentido al igual que en la LNE se amplía la concepción de “ámbitos” donde pueda desarrollarse la educación formal, considerando en el Artículo N° 46 que,

“Los ámbitos de desarrollo de la educación son las tramas del espacio público de base física o virtual en las que se articulan trayectorias educativas de todos los Niveles y Modalidades a través de diferentes vinculaciones entre sujetos situados, dispositivos institucionales, recursos culturales y ambientes. (...) Son ámbitos de desarrollo de la Educación los Urbanos, los Rurales continentales y de Islas, los Contextos de Encierro, los Domiciliarios, los Hospitalarios y los Virtuales”

En cuanto a los sectores de la educación, en el Artículo N° 64 de la LEP se establece, al igual que la LNE, que,

“La Provincia de Buenos Aires reconoce un único sistema de educación pública, existiendo en su interior dos modos de gestión de las instituciones

educativas que lo componen: educación de gestión estatal y educación de gestión privada”.

El ente provincial encargado de controlar el funcionamiento del sistema provincial, continúa siendo la Dirección General de Cultura y Educación, que según el Artículo N° 61 se encargará de,

1. La creación, financiamiento, administración, contralor, supervisión y la dirección técnica de todas las dependencias y establecimientos educativos de gestión estatal.
2. La supervisión, el contralor y la dirección técnica de la tarea educativa que prestan las instituciones de Gestión Privada
3. La celebración de convenios con todas aquellas instituciones públicas o privadas, de cualquier ámbito o nivel jurisdiccional o geográfico, disciplina o campo del saber o del quehacer productivo, laboral o de cualquier otro tipo, que aseguren la concreción de los fines y objetivos de la política educativa provincial estipulado por esta Ley.

Al igual que las anteriores legislaciones aquí también se reconoce la existencia de un SEB atravesado por procesos de profundas desigualdades, por lo tanto, se entiende que avanzar en la concreción de la “obligatoriedad” escolar supone la definición de políticas destinadas a contrarrestar los efectos de esas desigualdades.

Al respecto en esta Ley, específicamente en su Artículo N° 108, se prescriben “políticas de inclusión y promoción de la igualdad educativa”,

“La Dirección General de Cultura y Educación en articulación con otros organismos provinciales específicos, como el Ministerio de Desarrollo Humano, Salud, Trabajo, Justicia y la Secretaría de Derechos Humanos y otros, diseñará y desarrollará políticas de inclusión y promoción de la igualdad educativa, destinadas a modificar situaciones de desigualdad, exclusión, estigmatización educativa y social y otras formas de discriminación que vulneran el derecho a la educación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos”.

Según el Artículo N° 109 las mismas consistirán en, “la provisión de textos escolares, recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y de apoyo económico a los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable”.

Y para su ejecución se determina, en el Artículo N° 114, la creación de un área específica para la atención de la política Socio-Educativa. En el mismo artículo se explicitan las funciones del área,

1. Elaborar y proponer nuevas articulaciones pedagógicas, políticas y técnicas, desde la concepción de que los niños y jóvenes son sujetos de derecho y que la educación es un bien social.
2. Transformar las acciones asistencialistas en acción social educativa orientada a garantizar los procesos de inclusión educativa y social.
3. Propiciar el abordaje de contenidos vinculados a la formación ciudadana y al respeto de los derechos humanos en todos los espacios generados para impulsar estrategias de inclusión.

4. Realizar las articulaciones necesarias entre políticas y programas para su aplicación de manera integral en cada región geográfica y educativa, y entre las distintas Modalidades y Niveles.
5. Promover la aplicación de políticas públicas orientadas a la niñez, a los procesos de apropiación de bienes simbólicos y culturales, al ejercicio del juego como potencial educativo y de formación, propiciando la instrumentación de propuestas y programas que posibiliten el desarrollo de las infancias.
6. Promover la aplicación de políticas públicas orientadas a los jóvenes, impulsando propuestas y programas que generen espacios de participación, formación ciudadana, respeto y valoración de las culturas juveniles.
7. Promover el asociativismo y cooperativismo escolar y social.
8. Colaborar con la implementación de políticas de atención primaria de la Salud en coordinación con los organismos correspondientes del Gobierno Nacional y Provincial.

Para sintetizar, el período de reformas de la ES en la provincia abarcó diversas instituciones en las que coexistieron, durante un tiempo, planes de estudios diferentes: Polimodal, Escuelas Secundarias Básicas, escuelas de Ciclo Orientado, escuelas secundarias conformadas y escuelas de educación media. También, funcionaron instituciones de ES dirigidas a adultos, centros educativos de nivel secundario y varios bachilleratos especializados, como los Centros Especializados de Bachillerato para Adultos en salud. Al mismo tiempo, se sucedieron programas y planes destinados a la finalización de los estudios primarios y secundarios, con sedes en diversas instituciones. Entre los convenios interministeriales que dieron lugar a planes y programas provinciales se

encuentran, el Programa de Terminalidad de Estudios, el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes, y los Bachilleratos Especializados para Adultos (Ruiz, 2016: 227-228)

Según Ruiz (2016) las ofertas diferenciadas propuestas para dar cumplimiento a lo obligatoriedad no modificaron estructuralmente las condiciones del nivel. Por lo cual considera que para ello es necesario en cada modificación tener en cuenta la elaboración de un diagnóstico profundo de las dificultades luego de una implementación sostenida de las reformas en curso. Pues, “ellas cargan con la pesada herencia de ese estado de reforma permanente” (Ruiz, 2016: 242)

## CAPITULO 5

### ANALISIS DE LAS CONSTRUCCIONES TEORICAS SOBRE LAS FORMAS DE GOBIERNO

#### **Introducción**

Tal como se plantea anteriormente, en este apartado se analiza la información construida con respecto a cuales son las “formas de gobierno” que caracterizan al período 2001-2015, y que permiten ubicar y hacer legible la información estadística y normativa en el “meta-campo” del Estado.

Las obras bibliográficas como ya se planteara, son, en principio el trabajo de Itaí Hagman “La argentina kirchnerista en tres etapas” publicado en 2014 en la publicación Cuadernos del Cambio. Luego, la obra de Adrian Piva “Economía y política en la Argentina Kirchnerista” publicada en el 2015 por la editorial Batalla de Ideas. Y, finalmente, el trabajo de Claudio Katz “Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo” publicado también en la editorial Batalla de Ideas, junto con la editorial Alba Movimientos en el 2016.

Se busca, a través de ellas caracterizar en dicho espacio y tiempo las “formas de gobierno” para el período de estudio, entendiendo por tales al “campo de acción que se impone al gobernante en un determinado orden político e institucional, y a las técnicas y tácticas de gobierno a través de las cuales el gobernante construye hegemonía” (Thwaistes Rey, 1999)

Con la intención de divisar cómo estas técnicas y tácticas de gobierno afectan a las políticas educativas, se analiza la bibliografía y a partir de allí se reconstruyen dos variables transversales de análisis. Por un lado, las estrategias

implementadas desde el gobierno para la reconstrucción de consensos hegemónicos, y por otro lado, la existencia de crisis que originan esos procesos de reconstrucción de la hegemonía. Se busca identificar a partir de estas variables elementos que permitan hacer legible los vínculos de la estructura del SEA con las propuestas que emanan desde las estrategias de gobierno.

Los hallazgos con respecto a dichas variables han sido ordenados a partir de una periodización común que los atraviesa. Serán ordenados a partir de una serie de tres etapas que caracterizan con precisión histórica las crisis y estrategias de reconstrucción de la hegemonía que el Estado argentino desarrolla en el período del 2001 al 2015.

### **1. Primera Etapa: 2001-2008**

Esta etapa refiere a la recomposición del poder político pos crisis del 2001. Su característica fundamental fue la de generar las condiciones de gobernabilidad. Esto es, de promover la reconstitución del consenso en torno al ejercicio del poder político. Al respecto interesa a esta investigación vincular el proceso de recomposición de gobernabilidad, con las reformas educativas.

Según la bibliografía, el 2001 es el origen a partir del cual los gobiernos de la década del 90' fueron sujetos a una "metamorfosis política", y no tanto económica. Según Adrián Piva, "...si el rasgo esencial del modo de acumulación desarrollado en los noventa ha persistido, la forma de Estado ha tendido a mostrar tendencias de transformación y síntomas de una crisis irresuelta" (Piva, 2015: 77).

Al hablar de una “metamorfosis política”, lo que se entiende es que el Estado, tal y como se conocía, cambió de forma, trastocando su esencia, pero no transformándola o revolucionándola. Por ejemplo en materia educativa, en la década de los 90´se inicia un período de reformas que intenta promover un proceso simultáneo de integración y descentralización del SE, que tampoco ataca su esencia, sino que consolida la relación del Estado para con un SEA subsidiado y descentralizado.

Se presentan a continuación, aquellas características del Estado que fueron forjadas durante la década de los ´90 y que no fueron transformadas durante las décadas siguientes, los cimientos sobre los que se construyeron las estrategias de gobernabilidad pos 2001, y que tienen como antecedente inmediato, las reformas del Estado realizadas en Argentina durante la década de los 90´.

Reformas del Estado que se enmarcan jurídicamente en la Ley de Reforma del Estado N° 23.696 de 1989, y que autoriza al Estado a transformar su dinámica cotidiana y promover procesos de “privatización”, “desregulación” y “descentralización”, que afectan a toda la burocracia estatal, entre ella a la educativa.

La “privatización” significó un aspecto central de la reestructuración del capital y del Estado en la década del 90`. Supuso la apertura de nuevas áreas para la acumulación capitalista, y el retiro del Estado, en una gama muy variada de bienes y servicios, para reconcentrarlo y potenciarlo en otras funciones.

La “desregulación”, significó una política donde el Estado dejó de arbitrar en aspectos que hacen a la influencia de los capitales privados, esto es, no regular su

funcionamiento y dejar a los mercados sumergidos en una lógica supuestamente autónoma, pero de valor y de acumulación capitalista;

Por su parte, la “descentralización”, supuso un proceso donde las instituciones/servicios de gestión estatal que surgieron y se consolidaron a partir de la promoción de la nación, como la política educativa, o la política de salud, sean transferidas en su responsabilidad financiera a las jurisdicciones provinciales y municipales, respectivamente.

Como se planteaba al analizar la LFE, la década del 90’ afecta al SEA de manera tal que se comienza a implementar el llamado Plan de Transformación Educativa, que como se planteara en el apartado anterior, se propone un cambio de misiones y funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, la culminación de un proceso de transferencia a las provincias de niveles primario, secundario y terciario no universitario dada la sanción de la ley 24.049 de 1992, y la sanción de la LFE N° 24.195 de 1994, y la Ley de Educación Superior N° 24.521 del 2015. (Giovine y Martignioni, 2016: 73).

Según los autores esta la “metamorfosis política” de la forma de estado, hegemónica hasta la década de los 90’, es el producto de una crisis que implicó un importante ascenso de la lucha de clases en clave de resistencia a las políticas de ajuste. Aunque, “tristemente para nuestro pueblo, para cuando la hegemonía entró en una crisis profunda, sus planes ya habían sido cumplidos con éxito en lo esencial” (Hagman, 2014: 15).

En nuestro país, los especialistas entienden que las políticas implementadas luego de la crisis del 2001 expresaron el inicio de una etapa donde el juego político, debido al modo en como los movimientos sociales y la ocupación de la calle en

general se apoderaron de la escena pública, tomó como dinámica central la producción de gubernamentalidad<sup>31</sup> (Gago, Sztulwark; 2014).

Así, entre el 2002 y el 2005 se fue configurando en Argentina una nueva estrategia de gobierno, que dadas sus propuestas en lo económico como en lo político<sup>32</sup>, fue denominada por los autores como “neodesarrollista”<sup>33</sup>.

Para Claudio Katz (2016), “dada la variedad de enfoques que reúne el neodesarrollismo no es sencillo precisar sus tesis centrales”, pero entiende que,

---

31 Según Michael Foucault (2006) la palabra ‘gubernamentalidad’ se alude a tres cosas. 1. Al conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma saber a la economía política y por instrumento técnico esencial a los dispositivos de seguridad. 2. A la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, que podemos llamar ‘gobierno’: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. 3. al resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se ‘gubernamentalizó’ poco a poco (Foucault, 2006).

<sup>32</sup> Entre ellas, sostener el tipo de cambio alto con intervención del Banco Central y el ministerio de economía, utilizar las retenciones para financiar programas sociales y subsidios a energía y transporte. Las políticas giraron hacia el sostenimiento de la actividad vía expansión de la demanda, y a partir del 2011 buscan contener una crisis cambiaria en curso, en el marco de una restricción externa y evitando el ajuste o aplicándolo con gradualismo (Piva, 2015: 55)

<sup>33</sup> Los autores neodesarrollistas articulan una caracterización y un balance de los procesos de reestructuración del capital y del Estado de los años noventa en América Latina con orientaciones y propuestas de política económica. La vertiente principal del “neodesarrollismo” (Bresser Pereyra, 2007; Frenkel, 2004; Frenkel y Tylor, 2006) tiende a considerar como fundamento de sus políticas gran parte de las reformas neoliberales, sobre todo en lo referente a la reforma del Estado y, con mayor incomodidad política, a la reorientación exportadora de una parte de la industria. (Citado por Piva, 2015: 54)

“...sí pueden inferirse cinco carriles que son por donde transitan sus propuestas. En primer lugar, la intensificación de la intervención estatal sin obstruir las inversiones privadas y fortaleciendo el gerenciamiento privado. En segundo lugar, la importancia de la política económica como instrumento central para reducir la dependencia y generar el crecimiento. El tercer elemento, retoma la industrialización para multiplicar el empleo urbano. En cuarto lugar, reduce la brecha tecnológica. Finalmente, subsidiar a los industriales permitiéndoles competir y enseñándoles a hacerlo. (Katz, 2016: 140-141)

Según Katz, en Argentina se implementó el principal ensayo del neodesarrollista de la última década, “el país volvió a encabezar los virajes económicos de la región, como ya había ocurrido en los años cincuenta y sesenta con la sustitución de importaciones, y en los noventa con el neoliberalismo extremo” (Katz, 2016: 159)

El proceso de reestructuración capitalista neoliberal, en tanto fue capaz de recomponer las condiciones para la reproducción del capital en general, apareció como condición para la reproducción del conjunto social. Sobre esta base, la acción del gobierno, pudo presentar la ofensiva del capital como expresión del interés general traducido en hegemonía política. En este marco, lo que el gobierno argentino entendió, es que “resulta imposible gestionar este sistema sin protagonismo de la burocracia estatal y los gerentes del sector privado. Lo que está siempre en juego es el tipo de intervención estatal predominante en cada período” (Katz, 2016: 143)

En este contexto se produce el segundo proceso de reforma educativa, que fuera descrito en el apartado anterior, y que como se planteara promueve una política educativa con continuidades a la reforma de los 90' como la división entre público y privado, pero que reforma aspectos con respecto a la educación como política de mercado, la política educativa como un derecho universal, la ampliación de la obligatoriedad, y la reforma en la estructura del SEA.

Los autores coinciden en plantear que esta modalidad “neodesarrollista” no abandona nunca el principio de favorecer a los grupos hegemónicos, arriesgándose para ello a “navegar en el mar de las contradicciones”.

La propuesta de gobierno depende de una adaptación pragmática a las exigencias de la coyuntura, por ello incorpora múltiples elementos sin definir nítidas primacías. Se convoca a fortalecer el mercado y al Estado, a reforzar la centralización y la descentralización, a potenciar lo público y lo privado, la industrialización y la agroexportación de manufactura, etc. (Katz, 2016: 143)

Algo así sucede en materia educativa, se registra en la estructura jurídica una convivencia de aspectos públicos y privados, propuestas de gobierno que centralizan y descentralizan las políticas institucionales, políticas alternativas para el acceso, la permanencia y el egreso de la educación obligatoria especialmente para el sector público, entre otras.

El consenso neodesarrollista reconstruyó la recurrente ilusión de la conciliación de clases, un proyecto capaz de beneficiar a los sectores populares y al poder económico, que al mismo tiempo garantice el “bien común” sobre los intereses de cada sector, y donde el Estado aparezca como árbitro (Hatman, 2012). En este sentido la LNE recupera muchas demandas que los sectores populares

vienen planteando, entre ellas considerar a la educación como un derecho social, la posibilidad de considerar legítimas diferentes trayectorias dentro del sistema, el aumento presupuestario y la ampliación de la obligatoriedad, entre otras.

Igualmente, dadas las contradicciones, la continuidad del proceso de acumulación dependió cada vez más de la efectividad de los mecanismos coercitivos (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la fuerza de trabajo, alto desempleo) para producir lo que Adrián Piva (2015) llama un “consenso negativo”, y que dio lugar a una “hegemonía débil” (Piva, 2015: 24).

Según él, este proceso consistió en,

“...la estabilización de mecanismos de internalización de las contradicciones sociales mediante la captura estatal de los procesos de lucha, (...) que permitan traducir demandas potencialmente antagónicas y disruptivas del régimen político en una lógica reformista de otorgamiento de concesiones” (Piva, 2015: 96)

Para Itaí Hagman (2014), la existencia de un fuerte consenso en relación con este nuevo modelo inspirado en ideas neodesarrollistas, se observa en la casi absoluta continuidad del gabinete entre un gobierno y otro, y en el apoyo explícito de las principales cámaras empresariales vinculadas a la industria (Hagman, 2014: 23).

La implementación de este nuevo modelo de desarrollo tiene sus orígenes en los años posteriores a la crisis del 2001, podría pensarse en las elecciones presidenciales de abril del 2003, pero se entiende que ya durante el primer trimestre

del 2003 es cuando se registra un crecimiento interanual del PBI de 5,4%, lo que expresa que posiblemente las bases para la recuperación ya estaban establecidas en forma previa al inicio de un nuevo gobierno (Hagman, 2014: 24)

En mayo del 2003 asume la presidencia Néstor Kirchner. En dicha asunción realiza declaraciones que según el Hagman, son acertadas históricamente, pues allí muestra plena conciencia de las implicancias del neoliberalismo y de la crisis del 2001, explicita su intención de re-construir un capitalismo nacional que pudiera generar trabajo e inclusión social, apuntalar una burguesía nacional y formular políticas con mayor grado de autonomía en relación a poderes hegemónicos internacionales, según los autores la salida de la convertibilidad era apoyado en pleno por el poder económico local.

Por otro lado, muestra una lectura sobre la necesidad de vincular al Estado con los movimientos populares, pero en profunda relación con los organismos de derechos humanos, con la reparación de las violencias generadas por el terrorismo de estado, la anulación de leyes de obediencia debida y punto final, y la reanudación de los juicios a genocidas, sumando la política de integración latinoamericana.

Según Adrián Piva, la “forma de gobierno” implementada luego del 2003 permite traducir demandas potencialmente antagónicas y disruptivas del régimen político en una lógica reformista de otorgamiento de concesiones (Piva, 2012: 96)

Durante el primer período del gobierno, el crecimiento económico alcanzó niveles impensados. Entre el 2003 y 2007 el PBI creció un 9% anual. Recuperándose, en tan solo un mandato de gobierno, a cuatro millones de puestos de trabajo, y recomponiendo los ingresos de los trabajadores. Para ello, el Estado

intervino manteniendo un tipo de cambio alto, e interviniendo más fuertemente en la economía. Esto no fue leído por los capitales concentrados como un peligro, razón por la cual se mantuvo el consenso, y la gestión optó por continuar articulando al peronismo e integrando a diferentes sectores.

Nació así el criterio de “transversalidad”, un ensayo exitoso que reunió gran cantidad de organizaciones y referentes que habían sido parte del cuestionamiento al modelo neoliberal. El gobierno modificó la composición y los métodos de selección de los miembros de la corte suprema. También se produjeron modificaciones en el vínculo Estado-sindicatos. El retorno de las paritarias, con un objetivo de recomposición salarial, y de recomposición de la legitimidad perdida en el 2001 (Piva, 2015: 92)

Durante esta primer etapa, el nivel de conflictividad fue muy significativo. El nivel de movilización del 2001/2002 no se había agotado. Este es un período donde cobran relevancia las empresas recuperadas, las organizaciones de lucha por la tierra y el ambiente, entre otras. El Estado interviene de forma tal que se genera en el campo de la lucha por los DDHH una importante división dentro de los organismos, también existieron enormes movilizaciones bajo la bandera de la seguridad y el pedido de mano dura (Hagman, 2014)

La nueva estrategia de hegemonía, que consistió en colocar al Estado en un actor capaz de re-construir consensos, a partir de intensificar su intervención en la economía y en la política, de volver a construir consensos entre actores diversos, lo cual queda expresado en por ejemplo la sanción de la LNE, se sostiene de forma tal que, para el 2007 el partido gobernante gana las elecciones con un 45% de los votos y con más de 20% de ventaja sobre el segundo candidato.

Según Claudio Katz,

“...durante cuatro años, se pudo gestionar la economía con los parámetros del modelo “Bresser-Ferrer”. Hubo superávit fiscal primario, alto tipo de cambio, bajas tasas de interés y expansión del consumo. Pero la acelerada disipación de esta coyuntura anticipó el escaso margen existente para mantener ese curso” (Katz, 2016: 160)

Según Piva (2012), la estrategia electoral del gobierno para el período 2007 tiró por la borda la “transversalidad” y optó por un proceso de “concertación plural” de donde surge la alianza con la que el partido gobernante gana las elecciones.

Esta alianza es con el partido radical, que aún no se recuperaba de la crisis del 2001, y que volaría por los aires al año siguiente. El consenso neodesarrollista se rompió en 2008, las tensiones hacían necesario aumentar el gasto, y ello se haría a partir de la disputa de la renta agraria, situación de conflicto que termina de expresarse en 2008.

## **2. Segunda etapa, 2008/2013**

Esta segunda etapa hace referencia al período del gobierno kirchnerista donde se sintetizan un cúmulo de tensiones propias del nuevo modelo de desarrollo. Durante este período, se rompe aquella estrategia denominada de “concertación plural” dada la conformación de la “mesa de enlace” y del “lock-out” patronal del

campo. Y según se trabajará en las conclusiones, esto parece tener un impacto en la política educativa.

Para Katz,

“... entre 2007 y 2010 comenzó la inflación y se frenó el crecimiento. El modelo persistió con los nuevos impulsos aportados por la introducción de un ingreso universal asistencial y la estatización de los fondos de pensión”

(Katz, 2016: 160)

Este período tiene como contexto la crisis internacional desatada entre el 2007 y 2008, donde se genera un proceso de la contracción del comercio internacional y la desaceleración de la economía global.

En este contexto internacional, el gobierno propone aumentar las retenciones al campo, lo cual genera tal conflicto que se resuelve elevando un proyecto de resolución a una ley del Congreso de la Nación. Políticamente el dato más relevante fue el quiebre del frente político del propio gobierno. Allí, un bloque de poder rompe abiertamente el consenso, se moviliza contra el gobierno quebrando las relaciones de poder al interior de las clases dominantes.

Esta etapa se caracteriza por la recomposición, pos derrota en el Congreso, de un eje fundamental de la estructuración de la política neodesarrollista, la apropiación estatal de la renta de la soja.

Mas allá de la crisis, para Katz, ese desenlace no impidió al gobierno preservar (y recrear) su hegemonía política, aunque sí le quitó al Estado los

recursos necesarios para la reindustrialización, “persistió cierto crecimiento, pero con los motores del desarrollo totalmente apagados” (Katz, 2016: 164)

Según, Adrián Piva (2015), el conflicto con la burguesía agraria desatado el 11 de marzo de 2008, motivado por la resolución 125 que establecía retenciones móviles a las exportaciones de granos, fue la primera vez desde el 2002 que una fracción de la burguesía rompe abiertamente la unidad del “bloque de poder” y se movilizaba contra el gobierno y, de este modo, pone en cuestión las relaciones de poder al interior de la clase dominante, haciendo mella en la legitimidad operativa del ejecutivo frente al legislativo (Piva, 2015: 90).

Aquí, el mérito del gobierno para mantener la hegemonía de gobierno fue responder a las tensiones económicas con políticas diferentes a las que promovía el poder económico, quien solicitaba a viva voz y cada vez con mayor fuerza una brusca devaluación de la moneda y un ajuste fiscal para terminar con la crisis de divisas.

Según los autores, el consenso logró ser reconstruido luego del conflicto del 2008, a través de una lógica de satisfacción gradual de demandas que consistió en una recuperación selectiva, y en la resignificación de reivindicaciones meritocráticas y populares forjadas desde la resistencia al neoliberalismo en los 90’.

Adrián Piva sostiene que, el gobierno recobró la iniciativa y relanzó una reforma política que incluyó la realización de las elecciones Primarias, Obligatorias y Abiertas (PASO), el impulso de una reforma de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fundamentalmente a partir de la intervención de los medios de comunicación frente al conflicto con el campo, la realización durante el 2010 de una reforma del código civil, el lanzamiento de la Asignación Universal

por Hijo durante el segundo semestre del 2009 para Protección Social, un beneficio que extiende la asignación familiar que perciben todos los asalariados formales a los desocupados y los trabajadores informales reduciendo sensiblemente la indigencia, y también el plan Argentina Trabaja que creaba cien mil puestos de trabajo.

En materia educativa, también se producen políticas específicas en esta etapa. Específica entre 2009 y 2012 se legislan una serie de resoluciones del Consejo Federal de Educación que se proponen cumplir con los imperativos que proponen la LNE, con la obligatoriedad, la inclusión, la democratización de la convivencia escolar, entre otros.

El final de este período está marcado fundamentalmente por límites propios del modelo propuesto por las formas del gobierno, que nunca intento traspasar las barreras del “capitalismo serio”, ni remover la vieja institucionalidad política y del Estado.

Así, según los autores, el florecimiento de la restricción externa, las dificultades para sortear los problemas con políticas “heterodoxas” y seguir confrontando con el establishment, condujo a un cambio de política que se expresará en el período siguiente.

Según Katz,

“... esos desequilibrios emergieron con fuerza a partir del 2011. La inflación se intensificó, la producción se estancó el déficit fiscal reapareció y fallaron todas las iniciativas implementadas para revertir el declive. El

control de cambios, la pesificación y la expansión de la emisión no atenuaron el resquebramiento del modelo” (160)

El segundo semestre del 2012 comenzó a mostrar signos de deterioro de la hegemonía de gobierno, y una ausencia de iniciativa política. Como ocurre también en los momentos de ascenso, la emergencia de problemas estructurales y coyunturales comenzó a horadar el pico de apoyo popular que se había conseguido en 2011.

El equilibrio era difícil de sostener en un contexto donde ya no era posible hacer crecer los salarios sin afectar las ganancias empresarias, ni hacer crecer la rentabilidad del capital sin reducir los ingresos populares. El gobierno aseguró durante 2011 y 2012 una suerte de empate en la puja distributiva en donde se estancaron tanto los ingresos de los sectores populares como la rentabilidad de los sectores económicamente hegemónicos.

### **3. Tercera Etapa, 2013/2015**

Esta etapa, no llega a mostrar tendencias contundentes, esto es, características que la diferencien profundamente de la anterior. Pero sí, los autores consideran importante marcar que desde el 2013, y comienzos del 2014, el gobierno optó por revisar su política de confrontación, y buscó la reconciliación con los sectores dominantes.

Según ItaíHagman, lo anterior supone la búsqueda de un “pacto de gobernabilidad”, entendiendo por tal a un “acuerdo de corto plazo conducente a

garantizar la estabilidad de los dos últimos años de mandato que restan para completar el período presidencial” (Hagman, 2014: 110).

Hagman, esgrime la hipótesis de que las formas de gobierno durante este período, son producto de dos cuestiones, por un lado, el fracaso de “las políticas heterodoxas que no lograron frenar la crisis de divisas, ni el impacto de la inflación”, y por otro lado, “del retroceso político – electoral que el kirchnerismo sufrió en 2013, agravado por la imposibilidad de re-elección de Cristina Fernandez” (Hagman, 2014: 110)

Para Claudio Katz, a comienzos del 2014, resurgieron las tensiones clásicas de la economía argentina, “la reiteración de esos colapsos se encuentra contrarrestada por el limitado nivel de endeudamiento público y privado, la solvencia de los bancos, y la continuada valorización de las exportaciones” (Katz, 2016: 160).

Para los autores, la continuidad del proceso neodesarrollista ha quedado severamente afectada por el contexto político que afronta el gobierno durante esta etapa, ya que “decide romper el equilibrio que había sostenido durante el 2011 y 2012, haciéndolo a favor con los sectores dominantes” (Hagman, 2014: 111).

Ante el fracaso de iniciativas como el blanqueo de capitales, el gobierno reestructuro su comando económico siendo más condescendiente con el establishment. Se propuso “volver a los mercados internacionales y mejorar el clima de negocios, para facilitar inversiones extranjeras”, pero “sin hacer la devaluación y ajuste que pedía el poder económico”. El costo de este “remedio” fue una “recesión de la actividad económica que comenzó a sentirse con fuerza en

pérdida de puestos de trabajo o suspensiones y por primera vez en estos años, caída del consumo” (Hagman, 2014: 112-114)

Por otro lado, se plantea que este pacto de gobernabilidad también supuso un cambio en el discurso frente a las movilizaciones y protestas sociales, estableciendo un importante despliegue de las fuerzas de seguridad, e incorporando a personajes con antecedentes represivos a cargo de la seguridad del país.

En síntesis, frente a este escenario, los autores auguran que el 2015, “será un año bisagra”, pues durante su transcurso se “cerrará una etapa y se abrirá otra” (Hagman, 2014: 121). La estrategia kirchnerista que consistió en “reestructurar el consenso a partir de la satisfacción de demandas populares sin reversión radical de la estructura del capital” a partir del conflicto con el campo, “queda a la izquierda de la sociedad” (Piva, 2015: 250).

Según Adrian Piva,

“...en la medida que la satisfacción gradual de demandas es la diferencia específica del kirchnerismo con la oposición política, cualquier intento en este sentido desata procesos de deslegitimación pública que fuerzan retrocesos, compensaciones o la reducción del ritmo de ajuste” (Piva, 2015: 251)

En síntesis, la recuperación política que se propuso el gobierno frente a la crisis del 2001, se logró a partir de producir un largo impasse en torno a una relación de fuerzas difícil de estabilización, cuestión que se agudizó frente a las

crisis económicas y políticas que atravesó el país y que fueron agotando a las estrategias de gobernabilidad planteadas en el primer y segundo período.

En materia educativa, este proceso de construcción y reconstrucción de estrategias de gobierno tiene un impacto en la configuración del SE, y en él se expresan los efectos de aquellas estrategias. Los primeros dos períodos de las “formas de gobierno”, son también identificados como períodos en las tendencias de los datos estadísticos y en la normativa educativa. Siendo así, las construcciones teóricas sobre las “formas de gobierno” permiten entender la complejidad que atraviesa las tendencias desiguales en la escuela secundaria en el “meta campo” del Estado para el período 2001-2015.

## CAPITULO 6

### LA DESIGUALDAD EDUCATIVA EN CONTEXTO DE OBLIGATORIEDAD ESCOLAR.

#### **Introducción**

A continuación se sintetizan los hallazgos presentados en los capítulos anteriores. Los mismos serán considerados aportes que esta investigación realiza a la construcción de conocimiento sobre la DE en la ES para el período 2001-2015, sumándose a los descubrimientos que el campo de la Sociología de la Educación ha realizado para desarmar el fetichismo, romper con la ilusión de transparencia de que existe un SE cuyo funcionamiento no guarda relación con los procesos de gobernabilidad que se configuran desde el “meta campo” del Estado.

El enfoque “estructural genético” ha permitido ordenar los hallazgos y sus interpretaciones. A partir de él y dado el cruce de fuentes y herramientas teóricas, ha sido posible reconstruir, un espacio geográfico, y recuperar una génesis de tensiones, contradicciones y/o transformaciones que parecen sucederse en el “meta campo” del Estado durante el período de estudio.

En este caso, a partir de “triangular” fuentes censales y estadísticas, con fuentes normativas, y de vincular el análisis de las mismas con la caracterización de las “formas de gobierno” para el período 2001-2015, desde la perspectiva “estructural genética”, se demuestra, no solo que existe una relación de influencia entre las tendencias estructurales (comportamiento de la Matrícula y de los IEI) de la ES para el período 2001-2015 y la configuración de procesos de hegemonía para

el mismo período, sino que también se identifican cuáles son las características de esta relación.

Además, también se establece una propuesta metodológica sobre cómo es posible investigar desde la Sociología de la Educación la relación estructural del SE con la configuración de los procesos de hegemonía para un determinado período histórico.

Para relacionar las fuentes analizadas se utiliza la dimensión temporal. A través de ella, se considera que es posible identificar momentos de intersección, períodos de tiempo en los que se evidencian relaciones de influencia entre las fuentes y las herramientas teóricas.

En la siguiente tabla, se establece en la segunda, tercera y cuarta columna una periodización de las fuentes trabajadas y de la información que provee la categoría de “formas de gobierno”, y en la primer columna una periodización general que integra a las tres periodizaciones anteriores.

Tabla 8: *Periodización que integra los momentos identificados en las fuentes estadísticas, normativas y en el concepto de “formas de gobierno”*

Periodización (Integración)	Datos estadísticos (Tendencias)	Normativa (Consensos)	Formas de Gobierno (Estrategias de Gobernabilidad)
Período 1 2001-2007	2001-2007	2001- 2006 (LFE)	2001-2008 Sub Período 2003-2008
Periodo 2 2007-2015	2007-2015	2006-2015 (LNE)	2008-2015 Sub. Periodo

		Sub períodos 2009 – 2012 (Resoluciones)	2013-2015
--	--	---	-----------

La presentación se ha ordenado en cuatro apartados. El primero establece un marco general de análisis que integra los aportes para el período neodesarrollista, 2001/2015. En el segundo y tercer apartado presentan la periodización que se propone en la primera columna de la Tabla 7, y finalmente en un cuarto lugar se sistematizan los hallazgos de esta investigación, en tanto aportes al campo de la Sociología de la Educación capaces de profundizar en la conceptualización DE en la ES.

### **1. Marco general. Estructuras de la Desigualdad Educativa en la Educación Secundaria para el período 2001-2015**

El 2001 es el momento histórico en que entra en crisis no solo un modelo económico, sino y fundamentalmente, un modelo político. En un contexto de profunda crisis de legitimidad política, los poderes dominantes pierden capacidad de construcción de hegemonía, y se vuelve prioritario un cambio de estrategia en la gobernabilidad del país. Siendo así, y tal como se expresaba en los capítulos precedentes, la crisis del 2001 implicó la metamorfosis de las “formas de gobierno” que había hegemonizado al “meta campo” del Estado durante la década de los 90’, dado un acumulado de malestar, producido, entre otros determinantes, por la configuración de una política de estado capaz de promover procesos de desregulación, privatización, y descentralización de las funciones tradicionales del

Estado.

El comportamiento de la TBCES para el período pos 2001, indica la existencia de una caída de la cobertura, sutil a nivel nacional, donde se pasadel 88,72% en el 2001 al 87,27% en 2010, y aguda en la Provincia de Buenos Aires que cae un 9.49%, pasando del 97,46% al 87,97%, respectivamente.

Al diferenciar el comportamiento de la cobertura de la ES por Ciclo, se corrobora que la anterior caída no se registra para ambos ciclos, sino que solo se presenta en el Ciclo Orientado. El Ciclo Orientado cae fuertemente en ambas jurisdicciones, de 74,48% en 2001 a 66,47% en 2010 a nivel nacional, y del 87,97% al 67,87% a nivel provincial. Por su parte, el Ciclo Básico además de superar el 100% tanto en un período como en otro y para ambas jurisdicciones, aumenta entre el período 2001 y el 2010, yendo de 102,36% a 108,14% a nivel nacional, a 106,48% a 108,14% a nivel provincial.

Lo anterior permite inferir, por un lado la existencia de un proceso de “selección” en el paso de un ciclo a otro, donde según se observa en los porcentajes hay una pérdida de cobertura importante, que se registra para ambas jurisdicciones y para ambos períodos, lo cual permitiría inferir que este comportamiento es una tendencia estructural del SEA y del SEB que se mantiene durante la crisis 2001 y con posterioridad a la misma.

Por otro lado, lo anterior también permite inferir la convivencia de dicha “selectividad” con otros mecanismos, pues para los mismos períodos se registra un aumento de la cobertura del Ciclo Básico que incluso supera al 100% de sus posibilidades, y en el período intercensal 2001-2010 registra un aumento de su cobertura en 5.78% a nivel nacional, y en 1.66% en la provincia. Siendo así, se

indica existencia de un Ciclo Básico con mecanismos estructurales que suponen el cumplimiento del imperativo vigente de la “obligatoriedad”(según la LFE y LNE), e incluso lo supera, generando incluso posibles mecanismos de “retención”.

Ahora bien, frente a los anteriores hallazgos, podría pensarse que existe un SE, y específicamente un nivel secundario, enfrentado con un problema estructural evidente, la convivencia de estructuras con tendencias a la obligatoriedad, con fenómenos de “retención” y consiguiente “selectividad”, que incluso se agudizan en un contexto de recuperación política y económica.

Una tercera característica que surge del análisis de estructuras de la ES para el período intercensal, es la continuidad de un proceso, que ya en la década de los 80`consideraba Cecilia Braslavsky, que es la “desarticulación” en este caso del nivel secundario. Aquel fenómeno donde se registran hacia dentro del sistema diferencias verticales, donde cada nivel, o en este caso, cada ciclo puede funcionar como un coto cerrado, aislado de los restantes niveles. Donde lo que pasa en el Ciclo Básico parece no definirse en consonancia con lo que sucede en el Ciclo Orientado.

Ahora bien al caracterizar la composición de la Matrícula por sector público y privado para ambos períodos, 2001 y 2010, se observa un sector que cae y otro que crece. El primero es el sector público, el segundo es el sector privado.

El sector público cae en el período intercensal, para la nación en un - 0.77% y en la provincia en un - 2.26%. El sector privado aumenta un 0,76% en la nación, y un 1.26% en la provincia. Al respecto la hipótesis que surge es que en un período de recomposición política y económica parecen profundizarse mecanismos, que dan cuenta de un proceso que algunos autores llaman de “segregación” (Vazquez,

2012). Esto es, de separación de la población estudiantil en establecimientos que en este caso se diferencian por su forma de gestión. Quizás al mejorar sus posibilidades económicas algunos sectores de la población, elijan diferenciarse del sector público, en este caso, en lo que respecta a sus trayectorias educativas.

Por otro lado, al analizar la Matrícula por sector, y específicamente a partir del análisis de cohortes del 2001 al 2010 para la provincia de Buenos Aires (Ver, Gráficos 22 y 25), se infieren dos posibles movimientos o “flujos” de la población en edad formal de asistir al nivel, que estarían dando cuenta de que parte de la población escolarizada no circula, durante el período, por segmentos cerrados sino que podría estar cruzándose de un sector a otro.

Por un lado, un posible “flujo” se estaría dando en el paso de población que abandona su escolaridad en el sector privado y que luego se inscribe en el sector público. Este movimiento se infiere a partir de que se observa un porcentaje de estudiantes de entre 40% y 30% (Ver Gráfico 27) que realizan su trayectoria escolar en el sector privado y luego abandonan, aunque se infiere que esta población finalmente culmina su escolaridad, muy probablemente en el sector público.

Si lo anterior pudiera comprobarse, surgen dos cuestiones, por un lado que se agravarían los indicadores de asistencia que se registran en el sector público, pues allí se agrega población que no siempre transitó por ese circuito sino que proviene del privado. Por otro lado, podría pensarse en el funcionamiento relacional que existe entre ambos sectores, en el sentido de que la existencia ciertas características en un sector es funcional a la existencia de ciertas características en el otro sector. En este caso los estudiantes podrían abandonar el sector privado, porque habría otro sector, el público, obligado a recibirlos.

El segundo movimiento de población que se infiere, supone un proceso contrario al anterior, la población que lleva adelante su trayectoria por el nivel secundario en el sector público, pasaría a continuarla en el sector privado. Este fenómeno se observa en el comportamiento de las cohortes del 2001 al 2010 del sector privado (Ver, Gráfico 25), donde se registra para los períodos 2004 al 2009 un aumento de más del 100% de población que se inscribe en el Ciclo Superior con respecto a la cantidad de población que se inscribió en el Ciclo Básico del mismo sector (Ver, Gráfico 26).

Al respecto podría inferirse que en un contexto de recuperación económica los mecanismos de “segmentación” parecen flexibilizarse, pues un porcentaje de la población parece elegir para continuar con el Ciclo Superior de su educación al sector privado, momento donde se observa el proceso de selectividad antes mencionado. Llama la atención que el mismo flujo se corte en el 2009, período de crisis económica y política en que el gobierno comienza a definir una nueva estrategia de hegemonía, que también parece evidenciarse en materia educativa, a partir de una serie de resoluciones del Consejo Federal de Educación que tienen como objetivo principal mejorar los IEI del Ciclo Orientado de la ES pública.

Siendo así, lo anterior permite identificar la existencia de flujos de circulación de la población que parecen romper con la idea de “segmentación”, pero al respecto hay que aclarar que los porcentajes son bajos en relación con el comportamiento de la totalidad de la población. Razón por la cual, lo anterior no implicaría la inexistencia de la “segmentación”, en tanto quien transita por un circuito x del nivel primario, o ciclo del nivel secundario, le corresponde transitar por un circuito x del nivel secundario, o del ciclo superior del nivel secundario, esto es, la existencia de circuitos diferenciados de tránsitos parece afectar al menos al

70% u 80% de la población escolar.

Ahora bien, hasta aquí se han identificado características estructurales que atraviesan al SEA y al SEB durante el período 2001-2010, y características que parecen agudizarse en la coyuntura específica pos 2001, que ha sido denominada como “neodesarrollismo”. En cuanto a las características estructurales, se identifican tendencias a la “selección”, “retención”, “desarticulación”, “segregación” y “segmentación”. En cuanto a las características coyunturales, se observan procesos que agudizan o flexibilizan a las primeras, por ejemplo mayor “selectividad” en el paso de un Ciclo a otro, mayor “retención” del Ciclo Básico, menor “segmentación” por la existencia de flujos de circulación de la población escolar de un sector a otro, y mayor “segregación” por un aumento de porcentaje de población que accede al sector privado.

A continuación se presenta con mayor detalle, el comportamiento de los anteriores hallazgos según grandes períodos de análisis, 2001-2007 y 2007 – 2015. Se intentará identificar en ellos comportamientos diferenciales de las estructuras del SE, según sus posibles relaciones con las normativas y las “formas de gobierno”.

## **2. Primer período 2001-2007: la Educación Secundaria y la recomposición de la estrategia de gobernabilidad.**

Durante este período, el meta-campo del Estado atraviesa, según las concepciones sobre “formas de gobierno”, una etapa de recomposición de la estrategia de gobernabilidad. Tal como se adelantara, dado el estallido institucional del 2001 el Estado necesita cambiar su tradicional forma de gestionarse, y establece relaciones nuevas y diferentes para con la sociedad y el modelo económico.

Desde el gobierno, se proponen así redefinir su estrategia, y comenzar a navegar (un nuevo) mar de contradicciones, promoviendo una re-adaptación pragmática a las exigencias de la coyuntura, convocando a fortalecer en simultáneo al mercado y al Estado, la centralización y la descentralización, lo público y lo privado, entre otras tensiones. Por otro lado, se incorporan demandas sociales a la gestión, reconociendo procesos de lucha, y traduciendo expresiones potencialmente antagónicas y disruptivas, a una lógica reformista. Económicamente, durante este período se identifica un crecimiento económico impensado del 9% del PBI.

Frente a este escenario la pregunta que cabe hacerse, es cuál es la “función” del SE en un contexto de reconstrucción de los procesos de hegemonía o de gobernabilidad, esto es cómo se comporta la dinámica estructural del SE en contextos de surgimiento de una forma de gestión del Estado, “neodesarrollistas”.

En materia jurídica en el período 2001/2005 está vigente la LFE 24.195 para el país, y la LPE 11.612 para la provincia de Buenos Aires. Este es un momento donde el sistema educativo tendría que estar recibiendo los coletazos de un contexto de transformación educativa iniciado durante la década de los 90’.

Las leyes mencionadas corresponden a lo que Guillermo Ruiz (2016) denomina, primer período de reformas educativas. Cuya característica central es su pretensión de regular el funcionamiento del SEA en su conjunto, en una norma cuya nota más destacable es la modificación de la estructura del sistema (Nosoglia y Marquina, 1994)

A su vez, este período de reformas educativas, oficializa el renovado rol de los Estados en materia educativa (iniciado con los procesos de transferencias a las provincias) a través de un doble juego de descentralización administrativa y re-

centralización ejecutiva, promueven relaciones cada vez más complejas entre las jurisdicciones (Giovine y Martignioni: 2016).

Ahora bien, en este período pos crisis del 2001, de materialización de las consecuencias de la mencionada reforma educativa, y de un contexto de recuperación política y económica, los indicadores de Matrícula de la ES para el país y para la provincia de Buenos Aires caen. Al respecto, los valores más bajos del período 2001-2015 se registran para el 2005 en la nación, y para el 2007 en la provincia.

Al diferenciar la Matrícula por ciclo, se observa que, mientras a nivel nacional para el Ciclo Básico la recuperación de matrícula del 2001 se registra en 2004, para el Ciclo Orientado la recuperación se registra recién en 2012. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la matrícula del Ciclo Básico del 2001 se recupera en el 2008/2009 y del Ciclo Orientado en el 2011. Estos datos además de dar cuenta de la incapacidad de recuperar la cobertura del nivel alcanzada en 2001, establecen una diferencia interna en dicho proceso de recuperación, volviendo a referenciarse la existencia de tendencias que agudizan los procesos de “desarticulación” en el paso de un ciclo a otro.

En cuanto a la composición de la Matrícula por sector, se observa para el país una caída del sector público en el período 2001/2007, y un aumento en el sector privado desde el 2002 en adelante. En la provincia de Buenos Aires se registra, la misma caída para el sector público, y para el sector privado caídas hasta el 2003, luego subas, y nuevamente caídas en 2006, a partir de donde los aumentos son constantes (Ver, Gráfico 15).

Sobre el comportamiento de la Matrícula según sector, y según ciclo, se observa que el fenómeno anterior, de caída del sector público para el período 2001/2007, se evidencia claramente en el Ciclo Superior (incluso nunca llega a recuperar los valores del 2001), pues el Ciclo Básico aunque no muestra aumentos paulatinos si logra mantener sus nivel de matrícula(Ver, Gráfico 20). Por su parte el sector privado mantiene sus indicadores hasta el 2007, con subas y bajas, y con una cercanía entre los datos absolutos de matrícula para ambos ciclos.

Al considerar estas diferencias en el comportamiento por sector, podría pensarse en la existencia de mecanismos latentes de privatización, proceso acompañado por las jurisprudencias del momento. La diferenciación por sector es reafirmado en la LFE y la LPE, donde los intereses del sector privado terminan siendo reconocidos y fortalecidos, pasando a formar parte de la “gestión pública” del SE. Introduciendo no solo a las religiones inscritas en el Registro Nacional de Cultos, sino también a fundaciones y empresas, como ámbitos posibles en donde transitar por la escuela secundaria.

Por otro lado, de las anteriores afirmaciones surge la posibilidad de pensar que la caída de la matrícula del sector público en contextos de reconstrucción política y económica, estaría dando cuenta de que la población en estos contextos “neodesarrollistas”, no priorizaría su participación en el SEA o en el SEB, como sí lo hace en contextos de crisis. Seguramente aquí operen numerosas mediaciones, pero también es probable que esta inferencia permita guiar la búsqueda de las mismas, por ejemplo pensando, que si la caída en la matrícula pública es especialmente en el Ciclo Orientado, existe la posibilidad de que esto se deba a que los jóvenes acceden, entre otras cuestiones, durante el período a posibilidades laborales, precarizadas quizás, que en el momento de crisis no accedían.

Anticipando este escenario, ya en 2002 Gabriel Kessler se preguntaba, ¿aumentará la fragmentación del sistema, ya que los sectores en mejores condiciones relativas se nuclearán en los colegios que consideren de mayor calidad mediante mecanismos formales e informales de segregación? O, por el contrario, ¿habrá un aumento de la homogeneidad social por la vuelta de sectores que antes habían abandonado a esas escuelas? (Kessler, 2002: 109-110).

Al respecto los datos relevados parecen indicar que la respuesta mas pertinente a estos cuestionamientos es la tendencia a la “segregación”, que también podría estar aportando a profundizar lo que el autor denomina “fragmentación” de la experiencia escolar.

En síntesis, se observa en este período la tendencia a agudizar los procesos de “desarticulación” entre un ciclo y otro, de “selección” al ser cada vez menor la población que pasa del Ciclo Básico al Ciclo Superior, y de mecanismos de “segregación” que estarían contribuyendo a agudizan tendencias “privatizadoras”, dado el aumento de población específicamente en el sector privado.

De los datos analizados hasta aquí, podría inferirse una función diferencial de la ES según se trate de un período de crisis y/o de recuperación económica y política. En el primer caso, la ubicaría como una institución con capacidad de “amortiguar” el impacto de la crisis atendiendo a una mayor cantidad de jóvenes, y en el segundo caso como una institución que le permitiría a algunos sectores de la población, promover estrategias de “diferenciación” y/o “selectividad”.

Ahora bien, durante este período, y dado el reconocimiento de la situación antes mencionada por parte del gobierno y la comunidad educativa, se va gestando la necesidad de recomponer la institucionalidad del SEA y sus Provincias, no solo

para adecuarla a la retórica de la nueva conformación de la gobernabilidad basada en la recuperación de una concepción de derecho de la educación, sino frente a la evidencia de una precarización de la política abierta a las posibilidades de mercantilización. Este nuevo contexto jurídico. A continuación se relaciona este nuevo marco normativo con los indicadores estructurales para le ES.

### **3. Segundo Período 2007-2015: recuperación de indicadores y nueva estrategias de gobierno para la Educación Secundaria.**

Durante este período se identifica otro cruce de influencias entre las fuentes de datos, y la caracterización de la bibliografía con respecto a las “formas de gobierno”. Lo cual fundamenta la existencia de un proceso de re – definición hegemónica dentro del “meta campo” del Estado, que también parece afectar a la normativa educativa y al comportamiento estructural del SE.

En materia educativa, la sanción de la LNE en el 2006, establece la necesidad de institucionalizar nuevas concepciones sobre el SEA y las Provincias, incorporando elementos importantes a tener en cuenta para caracterizar la relación de consenso entre el SEA y el período neodesarrollista, manteniendo aspectos como la diferenciación entre público y privado, ampliando incluso a otras instancias la segunda opción, pero promoviendo la obligatoriedad de la escuela secundaria, la extensión de la educación inicial, la ampliación de la jornada de clase, la unificación de la estructura del sistema, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de gobierno, reconociendo el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información, la asignación de recursos para programas de equidad y la compensación de desigualdades, entre otros elementos.

En términos de gestión del “meta campo” del Estado, se observan modificaciones en las estrategias de gobierno, estableciéndose un viraje importante en las estrategias de construcción de hegemonía dada la fuerte crisis que se produce producto del quiebre en las estrategias de alianzas dado el llamado, “lockout” patronal. El gobierno responde a las tensiones con políticas diferentes a las que propone el poder económico, y con una lógica de satisfacción gradual de las demandas, que consistió en una recuperación de políticas universales como la AUH, o programas como el plan Argentina Trabaja, entre otros.

En cuanto al análisis de la Matrícula para este período, tal como se adelantara anteriormente, se observa una recuperación de los indicadores del 2001, siendo incluso en este periodo donde se alcanzan los indicadores más altos, para la nación en el 2008, y en 2011 la provincia de Buenos Aires. Al considerar la Tasa Promedio Interanual, se observa cómo tanto en nación como en provincia el crecimiento para este período es constante, aunque sí registra un pico que sobresale a los demás para el período 2011-2012 (Ver, Gráfico 9).

Al diferenciar el comportamiento por ciclo, se observa, que la distancia entre un ciclo y otro se mantiene en la nación, pero se agudiza en provincia, dado fundamentalmente un aumento de la Matrícula del Ciclo Superior. Sector que se encuentra atravesado por iniciativas específicas, explicitadas fundamentalmente en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación.

Se agrega a este período el análisis de los IEI. Al respecto a nivel nacional solo se cuenta con datos diferenciados por ciclo, por ello se tomará ese indicador directamente, y se comparará con la provincia. A nivel nacional y provincial se registran movimientos similares. En el primer caso la TPE se mantiene en el Ciclo

Básico y crece en el Ciclo Superior, la TR aumenta en el Ciclo Básico y se mantiene en el Ciclo Superior, la TAI se mantiene en el Ciclo Básico y cae en el Ciclo Superior. Mientras que en la provincia se registra una TPE que se mantiene en el Ciclo Básico, y crece en el Ciclo Superior, mientras TR aumenta en el Ciclo Básico y cae en el Ciclo Superior, finalmente la TAI cae en el Ciclo Básico y también cae en el Ciclo Superior.

A pesar de alguna diferencia en las tendencias, lo que se observa para ambos ciclos es que el comportamiento de las trayectorias estudiantiles da cuenta de un comportamiento diferencial por ciclo. Donde en el Ciclo Básico la caída del abandono tiene que ver con un aumento de la repitencia, quizás de lo que se considera en el apartado anterior como “retención”, y en el Ciclo Superior, tiene que ver con un aumento de la efectiva promoción de los estudiantes.

Se mantiene en este sentido la hipótesis de que existe una “desarticulación” entre los Ciclos, que la misma incluso se expresa en la existencia de trayectorias diferenciales según el Ciclo que se tome, dando cuenta de que la desarticulación, también supone una racionalidad diferente hacia el interior de cada ciclo, pero que si desde el gobierno se proponen políticas específicas, al menos la distancias de cobertura (no la racionalidad de las trayectorias) la desarticulación podría verse amenguada.

En cuanto al comportamiento de la Matrícula según sector, se observa al calcular el porcentaje de Matrícula que accede al sector público en relación con el que accede al privado durante el período, que en la nación hay una constante entre 72% y 23% durante el período 2007/2015, pero que en la provincia se registra una línea ascendente para el sector privado y en caída para el sector público. Los

valores van desde el 32% el privado y 68% el público en el 2007, hacia un 34% el privado y un 66% el sector público en el 2015. Mostrándose en la provincia de Buenos Aires una tendencia más alta de la media en el aumento de la Matrícula en el sector privado. Agudizándose en la provincia aquella tendencia a la “segregación” y “privatización” antes mencionada.

En cuanto a los IEI diferenciados por sector y por ciclo hay una importante diferenciación entre el sector privado y el sector público. Por ejemplo, la TR es tres veces mayor en la educación pública que en la educación privada, la TAI es dos veces más en el Ciclo Básico del sector público, y tres veces más en el Ciclo Orientado del sector público, y la TPE es 20% más alta en el sector privado. Lo cual habla sobre la implicancia de la “segregación” y/o tendencia a la “privatización”, y la posible agudización de la “fragmentación” de la experiencia escolar que esta conlleva. Pues se estarían construyendo experiencias profundamente diferenciales de “repetencia”, “sobreedad” o “abandono” según el sector educativo por donde se transite.

Ahora bien, un elemento a resaltar y que surge del análisis de los IEI diferenciado por sector y por ciclo para la provincia de Buenos Aires, es que aquella racionalidad diferenciada por ciclo que se menciona en los párrafos anteriores, es común tanto para el sector público como para el privado. En ambos sectores se produce el fenómeno donde el Ciclo Básico tiende a la “retención” y el Ciclo Superior a la “promoción efectiva”. Se repone la hipótesis de la “desarticulación” entre ciclos, la cual no necesariamente obedece a un proceso “selectivo” en el paso de un ciclo a otro, sino a la existencia de racionalidades diferentes en la circulación por uno u otro ciclo.

Al considerar las Resoluciones del Consejo Federal de Educación, se establecen relaciones con el aumento de la Matrícula y el mejoramiento de los IEI para este período. Las mismas están dando cuenta de posibles buenos resultados dada la implementación de una serie de “ecualizadores” (Braslavsky, 1985) por parte del gobierno.

Es bueno recordar que ya la propuesta normativa de ampliación de la obligatoriedad, tanto la LFE, como la LNE, parten de considerar la existencia de procesos de desigualdad educativa y en este sentido de limitaciones al cumplimiento de la obligatoriedad escolar, y que en este sentido se proponen, en la LFE, una serie de programas, que en su Artículo N° 64, denomina “programas especiales de desarrollo educativo”, y la LPE en su Artículo N° 18, considera “programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio, y transporte”. Por su parte el plexo normativo de reformas iniciado en 2006, continúa, como ya se ha planteado, con la aspiración de ampliar la obligatoriedad extendiéndola a la totalidad del nivel secundario, y previendo para ello, en el Artículo N° 79 de la LNE “políticas de promoción de la igualdad”, y en LEP en su Artículo N° 108 “políticas de inclusión y promoción de la igualdad educativa”.

Lo llamativo es que dichas políticas “ecualizadores” de los efectos de la DE, parecen tener efecto en un contexto posterior a la sanción del segundo período de reformas, específicamente de forma posterior a la crisis de gobernabilidad que se registra desde el 2008 en adelante. Posterior a la crisis del 2008, y como estrategia de recomposición de la gobernabilidad comienzan a implementarse una serie de políticas con efectos puntuales en el ingreso, permanencia y egreso de la educación. Entre ellas, la Asignación Universal por Hijo.

En materia educativa desde el 2008 en adelante se sancionan una serie de Resoluciones que buscan afectar específicamente al sector público o el sector privado con subvención completa (Ver, Resolución N° 88/09), de la educación secundaria. Entre sus características generales sobresalen el reconocimiento de profundas vulnerabilidades en los adolescentes, pero también la existencia de fragmentación institucional, y problemas de convivencia escolar.

Frente a este escenario las Resoluciones se proponen, además de diferentes mecanismos como los “planes mejora”, o los “acuerdos de convivencia”, para trabajar en la continuidad de las trayectorias, garantizar o regularizar diferentes recorridos y/o trayectorias por el nivel según diferentes organizadores. Según la Resolución 84/09 esto supone, legitimar diferentes recorridos según la estructura curricular y la carga horaria, recorridos donde se enseñan saberes vinculados a otros campos de conocimiento, y recorridos con ampliación a experiencias como los Centros de Actividades Juveniles (Ver Resolución 103/10)

Hasta aquí, se evidenciaría un proceso de re-centralización de la política, que promueve la ampliación de obligatoriedad, utilizando en términos estructurales una estrategia de “fragmentación” de los circuitos de tránsito, que no puede dejar de pensarse en relación con el nuevo esquema de alianzas que se propone el gobierno pos crisis del 2008.

Hay otro período en donde se identifican relaciones de influencia entre las fuentes, en este caso Resoluciones del Consejo Federal de Educación, modificaciones en las “formas de gobierno”, y un salto en los indicadores de Matrícula, pero que ha sido considerado como un sub-período, por no identificarse profundas modificaciones en las tendencias, pero que aun así, merece ser resaltado.

La referencia es al sub- Período 2012-2015, donde según los autores el gobierno optó por revisar su política de confrontación, y buscó la reconciliación con los sectores dominantes. Las “formas de gobierno” para este período, según Hagman, son producto de dos cuestiones, por un lado, el fracaso de “las políticas heterodoxas que no lograron frenar la crisis de divisas, ni el impacto de la inflación”, y por otro lado, “del retroceso político – electoral del partido gobernante en 2013.

En este período también se identifican Resoluciones que se diferencian de las propuestas hasta el 2010. Aquí se proponen resoluciones, con un discurso que apunta a brindar herramientas o líneas de acción, para la resolución de conflictos en la implementación de las medidas adoptadas anteriormente, priorizando los contextos sociales de mayor vulnerabilidad, especialmente desde el 2012.

En cuanto a la matrícula, el 2012 es el período donde se registra un salto interanual que en la provincia es del 4,22% (Ver Gráfico 9). En este sentido las inferencias son muy superficiales, y obviamente necesitan de seguir profundizándose para adquirir mayor densidad. Pero no quería dejarse pasar, la posible relación de influencias que podría existir entre estos elementos.

Pues incluso, retomando la hipótesis planteada en el primer período, con respecto a la funcionalidad estratégica del SEA y sus jurisdicciones en un contexto de crisis política y económica, como en este caso, donde se plantea que el gobierno asegura una suerte de empate en la puja distributiva dado el estancamiento de los ingresos de los sectores populares como la rentabilidad de los sectores económicamente hegemónicos. Lleva a pensar que el SEA tiene una dinámica propia, construida en relación a su comportamiento frente a la crisis, que

conscientemente o no es una herramienta mas de los gobierno para enfrentar sus crisis de hegemonía y/o gobernabilidad.

En síntesis, en este período se observa, una recuperación de la matrícula que tensiona los procesos de “selección”, aun vigentes pero menos agudos, y en este sentido el buen resultado que parecen tener los programas que aquí se han pensado como “ecualizadores” de los procesos de DE. Por otro lado, se observa una continuidad en la “desarticulación” entre ciclos, fundamentalmente en este caso los datos permiten hablar de diferentes racionalidades en las trayectorias de los estudiantes según el Ciclo a que se refiera, lo llamativo es que esta diferentes racionalidades se expresan por igual en ambos sectores. También se observa una continuidad en los procesos de “segregación” y/o “segmentación” dadas las profundas diferencias en las trayectorias según sector público y privado<sup>34</sup>.

Finalmente, entre los elementos novedosos que se visualizan en esta etapa, se identifica por un lado el dilema que surge ante la decisión de caminar hacia la obligatoriedad del nivel, parece que al respecto la única posibilidad que se vislumbra o que es posible supone ampliar las posibilidades de “segregación” y/o “fragmentación” de la experiencia escolar. Y por otro, el hecho de que la modificación de los indicadores de Matrícula y de Eficiencia Interna, tengan mayor relación con el cambio de estrategia de gobierno, esto es pos 2008, que con el segundo período de reformas del 2006.

---

<sup>34</sup>Aunque es importante recordar, que es en este período donde se fundamenta la existencia de algunos flujos de circulación que relativizan la existencia de “segmentos”.

#### **4. Síntesis. La Desigualdad Educativa en contextos de obligatoriedad del nivel secundario.**

Lo cierto es que los hallazgos puestos en juego en los anteriores apartados, sobre el comportamiento de la DE en la ES, dan cuenta de hipótesis que merecen seguir siendo indagadas, profundizadas y precisadas.

Pero, aun así, sus relaciones permiten identificar la existencia de una racionalidad propia en el vínculo estructural que el SEA y el SEB, guarda con el funcionamiento del “meta-campo” del Estado, para, en este caso, el período 2001-2015, caracterizado como “neodesarrollista”, y que son fundamentales a la hora de analizar las “trayectorias educativas” (Bracci y Gabbai, 2013) desde una perspectiva dinámica.

Este vínculo se vuelve evidente a partir de que, se identifica que los indicadores se modifican de forma evidente en períodos de cambio de las estrategias de gobernabilidad, ocupando el sistema educativo un lugar estratégico en los procesos de construcción y reconstrucción de hegemonía de parte del gobierno, y que lo hacen en menor medida cuando ocurren cambios específicamente en la normativa educativa. Sin caer en redundancias, dos momentos se identifican al respecto, 2001-2007 y 2007-2015, incluso el sub-período 2012-2015, el cual como se fundamentó, también podría estar ejemplificando esta relación.

Ahora bien, lo que también se vuelve evidente en el análisis es que el SEA y sus Jurisdicciones poseen características estructurales que les son propias, que permanecen a lo largo de todo período 2001-2015, y que permiten caracterizar a la estructura del sistema más allá de las intenciones de las fuerzas que operan en el campo. Y en este sentido se corrobora la existencia de una “relativa autonomía” del

sistema educativo.

Otra evidencia es que la forma de gobierno o las propias reformas educativas tienen efectos específicos en las tendencias de esas estructuras. Y en este sentido es necesario reafirmar que no puede conocerse la DE en la ES sin conocer la coyuntura política o jurídica que atraviesa al nivel.

Dado el análisis anterior, puede decirse que las estructuras que dan forma al comportamiento del SEA y del SEB parecen ser fundamentalmente la “segmentación”, y la “desarticulación”. Pues, se observaba en el análisis la pre-existencia y permanencia de “segmentos” de circulación de la población, al menos entre sector privado y sector público. Además, de que permanece la “desarticulación”, esto es, una lógica diferenciada por ciclo Básico u Orientado que se expresa, tanto en la “selección” de población, dada la pérdida de matrícula en el paso de un ciclo a otro, como en la diferente “racionalidad” en uno u otro ciclo al considerar el comportamiento de los IEL.

Luego se identifican expresiones en esas estructuras, que entre muchas otras mediaciones podrían ser efecto de las reformas normativas y de las “formas de gobierno” propias del período 2001-2015.

Entre estas expresiones coyunturales se identifican procesos específicos para el período, entre ellos la continuidad de la “desarticulación” entre uno u otro ciclo, pues a pesar de que se implementan “ecualizadores” en el paso de uno a otro ciclo, continua habiendo una fuerte caída de matrícula; la flexibilización de la “segmentación”, que se promueve a partir de los flujos de circulación de la población estudiantil, entre ellos en el paso del sector público al privado que se evidencia en el análisis de cohortes; la agudización de tendencias a la privatización,

dado que se sostiene e incluso se amplía el número de población estudiantil en el sector privado, profundizándose los procesos de “segregación” y la “fragmentación” de experiencias dadas las diferenciales trayectorias en relación a la repitencia abandono o promoción según el sector por el que se circule; y finalmente la promoción de estrategias que amplían posibles trayectorias reconocidas como legítimas, y multiplican las experiencias de “fragmentación”.

Siendo así, conocer la DE en la ES a partir de entender su génesis en el “meta-campo” del Estado, lleva al investigador a considerar la existencia de mecanismos estructurales y coyunturales, que vuelven muy complejo el análisis. Por ejemplo, lo que podría llamarse “los costos de la obligatoriedad”, en un SEA y SEB con características de “desarticulación” y “segmentación”.

A modo de proyección, podría considerarse que si el SEA y sus Jurisdicciones, perpetúan estas tendencias, estructurales y coyunturales -donde incluso hay que considerar el origen de esta complejidad en los procesos de transferencia del sistema- lo que parece ponerse en duda es la capacidad del Sistema de ser tal. Y en este sentido, la implementación de determinadas propuestas para garantizar la obligatoriedad, puedan terminar promoviendo un fenómeno como la “descomposición”<sup>35</sup> de la política educativa, donde los “segmentos” devenidos en nuevos “fragmentos” terminen generando nuevos espacios aislados en sí mismos y sin capacidad de integrarse al sistema que los debería coordinar.

---

<sup>35</sup>En química la “descomposición” supone la ruptura de sustancias constituidas por moléculas que forman nuevas sustancias constituidas por nuevas moléculas mas pequeñas o elementales.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Felicitas (2011), “La educación secundaria en foco: Análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España”. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco.
- ADRIANI L. y otrxs (2014) “Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en la sociología”. Ponencia institucional elaborada por un equipo de investigadores y becarios de UBA y UNLP.
- ALBORNOZ, C. (2010) Educación y trabajo: desde los espejismos a oportunidades de progreso de las personas. En: UNICEF (comp.) Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Buenos Aires: UNICEF.
- APPLE M. (1982) Educación y Poder. Barcelona, Buenos Aires y México. Paidós. Ministerio de Educación y Ciencia.
- BALDUZZI, Juan (2006), “Desigualdad y exclusión en la educación secundaria. Informes y estudios sobre la situación educativa”. Instituto de Investigación Pedagógica “María Vilte”. CETERA.
- BERICAT, E (1998) La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social. Ariel. Barcelona.
- BONAL X. (1998) *Sociología de la Educación. Una aproximación a las corrientes contemporáneas*. Paidós. Barcelona.
- BOUDELLOT C. y ESTABLET R. (1971) La escuela capitalista en Francia. Siglo XXI. Buenos Aires.
- BOULES Y GINTIS (1981) *La Instrucción Escolar en la América capitalista. La Reforma Educativa y las Contradicciones de la Vida Económica*. Siglo XXI. México

BOURDIEU PIERRE (1993). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. N° 96-97, pp 49-62.

----- (1996). Cosas Dichas. Barcelona, España. Editorial Gedisa. SA.

----- (2008) Escuela y Espacio social. Siglo XXI Editores.

----- (2010). “Capital cultural, escuela y espacio social”. Buenos Aires: Siglo XXI.

BOURDIEU P y WAQUANT L. (2005). Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI.

BOURDIEU y PASSERON (1964) Los herederos. Los estudiantes y la cultura. Buenos Aires. Siglo XXI

----- (1972) La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Barcelona: Editorial Laila

BRACCHI, C. Y GABBAY, M.I (2009). Estudiantes Secundarios: un análisis de las trayectorias sociales y escolares en relación con las dimensiones de las violencias. En C. V. Kaplan (Dir.) Violencia escolar bajo sospecha. Buenos Aires. Miño y Dávila

----- (2013) Subjetividades juveniles y trayectorias educativas: tensiones y desafíos para la escuela secundaria en clave de derecho. En, Kaplan C. (2013) Dir. Culturas estudiantiles. Sociología delos vínculos en la escuela. Buenos Aires. Miño y Dávila.

BRASLAVSKY, Cecilia. (1985) “La discriminación educativa en Argentina”.

Buenos Aires: FLACSO / Grupo Editor Latinoamericano.

----- (2000), “La ES y América Latina: síntesis de una diálogo compartido”. En “La Educación Secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis Europeos y latinoamericanos contemporáneos”, Cecilia Braslavsky (compiladora). IPEE/UNESCO/ SANTILLANA.

----- (2000), “Los procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria, en América Latina”. En: “La Educación Secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis Europeos y latinoamericanos contemporáneos”. Cecilia Braslavsky compiladora. IPEE/UNESCO/ SANTILLANA.

BRIGIDO M. A. “El uso de la comparación en el análisis del sistema educativo nacional”. En: Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación.

BRIMAN A. (2004) “Triangulación y Multimethodresearch”. En Lewis-Beck, M. S. Encyclopedia of Social Science Research Methods. Londres. Sage.

CAILLODS, F. y HUTCHINSON, F. (2000), ¿Aumentar la participación en la Escuela Secundaria de América Latina? Diversificación y equidad. En: Cecilia Braslavsky compiladora. “La Educación Secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis Europeos y latinoamericanos contemporáneos”. IPEE/UNESCO/ SANTILLANA.

CARRERA I. N. (2005) “La descomposición del capitalismo y de las ciencias sociales en Argentina”. En El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía. Coord. Silvia Fernández Soto. Editorial, Espacio. Buenos Aires.

- CARRIL V. MARRONE, TEJERA S. (2012) Análisis comparativo de la LFE y LNE. Disponible en: [http, Bajado 9 de abril del 2012 a las 10hs. de: //www.docentesdeizquierda.com.ar/analisis\\_ley.htm](http://www.docentesdeizquierda.com.ar/analisis_ley.htm)
- CEPAL (2014) La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad. Serie: Políticas Sociales. Magdalena Rossetti. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CORREA, J. B. (2006), “Demandas y Organización de los estudiantes secundarios. Una lectura sociológica más allá de fronteras y análisis coyunturales”. Centro de Estudios en Juventud. Publicado por la revista: Temas Sociológicos. 2006.
- CORTES M. (2012) “Elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina”. En: TWAITES REY M. (2012) El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Ciudad de Buenos aires. Argentina. Editorial, Arcis y CLACSO
- DENZIN N. (1989) “Strategies of MultipleTriangulation”.The Research Act.A Theoretical Introduction to Sociological Methods.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, (2007) Comparación de tasa de eficiencia interna por año de estudios. Información Estadística, Dirección Provincia de Información y Planeamiento Educativo, Dirección de información estadística. Abril, 2007.
- DIRIE, C. Dir. (2009), “La transformación del nivel secundario (2006 – 2009)” En: Temas de educación. DINIESE
- DOMBOIS, R. (1998) Trayectorias Laborales en la perspectiva comparativa de obreros de la industria colombiana y la industria alemana. Cuadernos del

- CIDS, Serie I Uso de las historias de ida en las Ciencias Sociales. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- DUBET F. (2012) Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- DUBET F. y MRTUCHELLI D. (1998) En la escuela. Sociología de la experiencia escolar. Buenos Aires, Losada.
- DURO E (Dir.) (s/f) Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina Análisis de la política nacional. UNICEF: Argentina.
- DURO E., VOLPI M. CONTRERAS D (2010) La enseñanza secundaria en la región. Logros y desafíos. En: Educación Secundaria. Derechos, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes. UNICEF: Argentina.
- DUSCHATZKY, S. y REDONDP, C. (1999) Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En Duschatzky (Coomp) Tutelados y Asistidos. Paidós, Buenos Aires.
- DUSSEL, Inés. (2004) “Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas”. Buenos Aires: FLACSO/Argentina.
- EICHELBAUM de BABINO A. M. (1995) “La medición de la educación de las unidades sociales”. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.educ.ar>.
- FEIJOÓ M del C. (2002) Equidad social y educación en los '90. IPEE/UNESCO. Buenos Aires.

- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011), “Las políticas educativas en argentina: herencias de los 90’, contradicciones y tendencias de nuevo signo”. Revista Educ. Soc., Campinas, v 32, n 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>
- FERNANDEZ, Analía, FINOCCHIO, Silvia, y FUMAGALLI, Laura. (2000), “Cambios de la educación secundaria en la Argentina”. En, “La Educación Secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis Europeos y latinoamericanos contemporáneos”, Cecilia Braslavsky compiladora. IIPE/UNESCO/ SANTILLANA.
- FILMUS, D. y SEDON M. (2001) A la deriva: trayectorias de los egresados de la escuela media en la transición hacia la inserción laboral, V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Bs. As. Disponible en [www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar)
- FILMUS, Daniel y MARAGUES, Mariana (2003), “Por qué universalizar la Educación Media”. En: “La Educación Media para todos. Los desafíos de la democratización en el acceso”. Compilador: Emilio Tenti Fanfani. OSDE / IIPE / UNESCO.
- FILMUS, Daniel y KAPLAN, Carina V. (2012), “Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional”. Aguilar.
- FOUCAULT M. (2006), Seguridad, territorio, población, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- FRIGERIO G, POGGI M, AGUERRONDO I y TIRAMONTI G. (1992) “Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión”. Troquel. Serie FLACSO-Acción.

- GABBAI, María Ines (2012), “Desigualdad, Jóvenes, Violencias y Escuelas Secundarias: relaciones entre trayectorias sociales y escolares”. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Flacso. Fecha: Febrero de 2012. Directora de Tesis: Dra Carina V. Kaplan. Co-Directora: Mg. Claudia C. Bracchi
- GAGO, V. y SZTULWARK, D. (2014). “La vanguardia latinoamericana Cinco hipótesis para discutir con Laclau”, Hegemonía y populismo en el cono sur. Debates en torno a la teoría de Ernesto Laclau. Santiago de Chile: Universidad Arcis/ Akhilleus
- GALINDO, M. Z., SABINA G. P. JENNIFER C. de A. (2012) La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional “Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior. Berlín, 23 y 27 de noviembre del 2012. ALFA, MISEAL, FUB, LAI.
- GAMALLO G (2015) La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP* Vol. 9, N°1, mayo 2015, 43-74
- GENTILLI P (1996) *El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina*. Disponible en:  
<http://www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento1.pdf>
- GIMENEZ, G. (1989) Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GIOVINE R. y MARTIGNIONI L. (2016) *Políticas educativas e instituciones escolares en Argentina*. Editorial, UNICEN. TANDIL

- GIOVINE R. (2012) *El arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*. Quilmes, UNQui Editorial.
- GIULIODORI R. F.;GIULIODORI A. M.; GONZALEZ A. (2004) La deserción en el nivel medio de la educación en la República Argentina. Cálculo de tasas de abandono e identificación de algunos factores que se le asocian. Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 42, No. 1, año: 2004, pp. 71-92. Disponible en:<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3799>
- GRAMSCI, A. (1967), *La Formación de los Intelectuales*. Editorial: Grijalbo.
- (1981), *La Alternativa Pedagógica*. Editorial: Fontamara.
- (1980), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- HAGMAN I. (2014), *La Argentina kirchnerista en tres etapas. Una mirada crítica desde la izquierda popular*. Cuadernos de Cambio. CABA. Argentina.
- INDEC (2013), *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. : total del país. - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Disponible en: [https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/12/proyeccionesyestimaciones\\_2010\\_2040.pdf](https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/12/proyeccionesyestimaciones_2010_2040.pdf)
- KAPLAN C. (1997), *La inteligencia escolarizada. Representaciones sociales de los maestros sobre la inteligencia de los alumnos y su eficacia simbólica*. Buenos Aires. Editorial: Miño y Dávila.
- (2006) *Dir. Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires. Editorial: Miño y Dávila

- (2008), “Talentos, Dones e Inteligencias. El fracaso escolar no es un destino”. Colihue.
- KATZ C. (2016) Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo. Batalla de Ideas. Alba. Buenos Aires.
- KESSLER, Gabriel. (2002), “La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la Escuela Media en Buenos Aires. IPE/UNESCO/Bs. As.
- KOHAN N. (2012), Crítica del Estado, l política y la república burguesa parlamentaria en Marx (Clase) En: Curso Virtual “La teoría crítica marxista hoy”. Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires.
- MARCHESI, Alvaro (2000) “Un sistema de indicadores de desigualdad educativa”. Revista Iberoamericana de Educación. N 23.
- MARX, K. (1992) La cuestión judía. Barcelona, Planeta – Agostini.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (s/f/) Normativas. Nuestra Escuela, Programa Nacional de Formación Permanente. Ministerio de Educación de la Nación, Consejo Federal de Educación, Acuerdo Paritario 2013. Equipo de Comunicación del PNFP, Convenio FADU-UBA
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN s/f “Normativas” Tomo 1 y 2. Programa Nacional Nuestra Escuela. Editado en convenio con FADU – UBA, dirigido por DG Pablo Salomone y DG Carlos Venancio.
- MIRANDA, Ana y OTERO, Analía. (2005) “Diversidad y desigualdad en los tránsitos de los egresados de la escuela secundaria”. FLACSO.

- MORA, Mariana. Coord. (2006), “La obligatoriedad de la educación secundaria Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos”. Serie: La educación en debate. DINIESE
- NARODOWSKY, Mariano y SCHETTINI, Mariana G. (2007). “Escuelas y familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social”. Prometeo – EDUCA (Fundación católica Argentina.
- NATERA CONTRERAS A., (2016) La restauración conservadora. Publicado el 30 de agosto del 2016, en NODAL agencia de noticias de América Latina y el Caribe, <http://www.nodal.am/2016/08/la-restauracion-conservadora-por-miguel-angel-contreras-natera/>
- NOSIGLIA, C. y MARQUINA, M. (1994) "Ley de Educación: Aportes para el análisis y el debate". Reseñas de Investigación. Universidad de Buenos Aires.
- NOVIK, S. (1992) Política y población. Argentina 1870-1989. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 2 volúmenes.
- Cómo trabajar con textos jurídicos en Ciencias Sociales.  
Documento de Trabajo. N° 69. Septiembre 2014.
- PASCUAL, Liliana. Dir. (2009), “Sentidos en torno a la “obligatoriedad” de la educación secundaria”. Serie: La educación en debate. DINIESE.
- PAWAON, R. (1994), “Quality and quantity, Agency and Structure, Mechanism and Context, Dons and Cons. WorldConfress of Sociology ISA, Bielefeld.
- PAVLIGIANITI, Norma (1988) “Diagnóstico de la administración central de la educación”. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.

PIVA A. (2015) *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Bs. As. Batalla de ideas.

PORTOCARRERO A. V. (2012) *Retos de la inclusión social en las instituciones de educación superior. Vínculos entre interseccionalidad y justicia epistémica*. En: GALINDO, M. Z., SABINA G. P. JENNIFER C. de A. (2012) *La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional “Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior*. Berlín, 23 y 27 de noviembre del 2012. ALFA, MISEAL, FUB, LAI.

PUIGGRÒS A. (1980) “Imperialismo y Educación en América Latina”. Nueva Imagen.

----- (2003) “Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente”. Ed. Galerna. Bs. As.

REYES P. (2007) *Metodología de análisis con series de tiempo*. Elaboró: Primitivo Reyes Aguilar. Disponible en: <http://www.icicm.com/files/SeriesDeTiempoComp.doc>.

RIVAS A. (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires.

ROOVERS, Alejandra (s/f) “Perspectiva Sociológica en Educación”. Clase 1. Ciclo de licenciatura en Educación Inicial y Ciencias de la Educación. Materia: Sociología de la Educación. Humanas Virtual. Facultad de Ciencias Humanas. UNICEN.

RUIZ G. (2011) “El lugar de la comparación en la investigación educativa” En, Revista Latinoamericana de Educación Comparada. Año 2 N°2, 2011, ISSN 1853-3744.

----- (2009) La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. En: Revista de Educación, 348. Enero - abril, 2009.

----- (2016) (Comp.) *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales*. Editorial, EUDEBA. Buenos Aires.

SCRIBANO, A. (2001) “Investigación Cualitativa y Textualidad. La interpretación como práctica sociológica”, en Cinta de Moebio 11.

SUASNABAR C. “La institucionalización de la educación como campo disciplinar. Un análisis desde la perspectiva de la historia social de las ciencias sociales”. Revista Mexicana de Investigación Educativa. 2013. Vol. 18, Núm. 59. PP 1281-1304

TABARÉ FERNANDEZ AGUERRE (2002) “Determinantes sociales e institucionales de la desigualdad educativa en 6to año de educación primaria de Argentina y Uruguay, 1999. Una aproximación mediante un modelo de regresión logística”. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 7. Numero 16.

TENTI FANFANI, Emilio. (2003) “La Educación Media en la Argentina Desafíos de la universalización”. En: “La Educación Media para todos. Los desafíos de la democratización en el acceso”. Compilador: Emilio TentiFanfani. OSDE / IIFE / UNESCO.

----- (2003) “La Educación Media para todos. Los desafíos de la democratización en el acceso”. Compilador: Emilio TentiFanfani.

OSDE / IPE / UNESCO.

----- (2010) Notas sobre la estructura y dinámica Del campo de las Ciencias de La Educación. Espacios en Blanco, N° 20, 57-79.

TIGAR, E. M. y Levy, N. (1981) El derecho y el ascenso del capitalismo. México: Editorial Siglo XXI. 2° edición.

TIRAMONTI G. Comp. (2004), “La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media.” Ed. Manantial.

THWAITES REY, M. (1999) El Estado: Notas sobre su(s) significado(s). Mar del Plata. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata. Disponible en: [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/thwaites/est\\_conc.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/thwaites/est_conc.pdf)

----- (2007), El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano En: Thwaites Rey, M. (Compiladora). Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates. Prometeo, Buenos Aires.

----- (2012) “La estatalidad latinoamericana revisada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones”. En: Mabel Twaites Rey (2012) El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Ciudad de Buenos aires. Argentina. Editorial, Arcis y CLACSO

TYLER Y BODGAN (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Paidós. Barcelona.

UNICEF (2011) La Educación en Cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo. Buenos Aires. Publicado en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/buenos\\_aires.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/buenos_aires.pdf)

- UNICEF (2011) La Educación en Cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo. Total del País. Publicado en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/buenos\\_aires.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/buenos_aires.pdf)
- VALDUZZI, Juan (2006) “Desigualdad y exclusión en la educación secundaria de adolescentes y jóvenes. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte.
- VASILACHIS DE GRALDINO, I. (1993) “Métodos cualitativos I. los problemas teórico – epistemológicos. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- VAZQUEZ E. (2012) Segregación Escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes. CELDAS Documento de Trabajo Nro. 128. Enero, 2012
- VAZQUEZ, A. S. (2010), “La reconfiguración de la escuela secundaria. Un desafío de las políticas públicas y una oportunidad para redefinir la práctica pedagógica.” CETERA/SUTEBA. Presentado en: Congreso Iberoamericano de Educación. Metas 2010. Buenos Aires.
- VIOR S, y RODRIGUEZ R. L. (2012) La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. Disponible en: Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 91-104, maio/ago. 2012. URLL: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a07v23n2.pdf>
- VERGER A., CLARA F., Y MAURO M (2017) Menos igualdad. La privatización de la educación en América Latina. Extraído del blog CONTRAPUNTOS. Dir.: [http://elpais.com/elpais/2017/05/31/contrapuntos/1496241832\\_077401.html](http://elpais.com/elpais/2017/05/31/contrapuntos/1496241832_077401.html)

## **FUENTES NORMATIVAS**

DECRETO LEY 635 ELABORACIÓN PROYECTO DE LEY. 2006

LEY 24.195 LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN. 1993.

LEY 11.612 LEY DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS  
AIRES. 1995

LEY N° 26.206. LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN. 2006. MINISTERIO  
DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

LEY N° 13.688. LEY DE EDUCACION DE LA PROVINCIA DE BUENOS  
AIRES. 2007. SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN 84/09  
Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria  
Obligatoria

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN 88/09  
Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria  
Obligatoria

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN 93/09  
Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la  
Educación Secundaria Obligatoria.

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN 103/10  
Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares  
en la educación secundaria.

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN 188/12 Plan  
Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente.**