

EDUCACIÓN SECUNDARIA, DESIGUALDAD EDUCATIVA Y NUEVO DESARROLLISMO EN LA ARGENTINA POS 2001

Estructuras que perduran y tendencias que se modifican

MARCELA LEIVAS

Resumen:

El objetivo de este artículo es conocer si la sanción de la obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina, en el marco político de un nuevo modelo de desarrollo pos crisis de 2001, ha transformado la histórica desigualdad educativa que ha caracterizado al nivel. Sigue una metodología de trabajo relacional, que integra elementos teóricos –provenientes del campo de la sociología de la educación–, históricos, políticos y estadísticos. El análisis busca integrar estos elementos en una serie de conclusiones preliminares capaces de preestablecer cuáles son las condiciones que determinan la permanencia de los procesos de desigualdad educativa en el nivel secundario y cuáles son las tendencias que tienden a modificarse, dada la configuración de un contexto político neodesarrollista, y específicamente en el campo educativo, del contexto promovido por la sanción de la Ley Nacional de Educación de 2006.

Abstract:

The objective of this article is to discover if the compulsory nature of secondary education in Argentina, within the political framework of a new model of development following the crisis of 2001, has transformed the historic educational inequality that has characterized secondary education. The methodology is relational and integrates theoretical elements—from the sociology of education—and historical, political, and statistical elements. The analysis seeks to integrate these elements in a series of preliminary conclusions capable of pre-establishing the conditions that determine the presence of processes of educational inequality in secondary education; the article also attempts to define the tendencies that are often modified, given the configuration of a neo-developmental political context, and specifically in the educational field, the context promoted by the National Law of Education of 2006.

Palabras clave: desigualdad educativa, educación media, factores políticos, papel del Estado, sociología de la educación, Argentina.

Keywords: educational inequality, secondary education, political factors, role of state, sociology of education, Argentina.

Marcela Leivas: becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e investigadora de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas, Programa de Investigación y Estudios sobre Política y Sociedad. Campus Universitario – Paraje Arroyo Seco, B7000, Tandil, Buenos Aires, Argentina. CE: marcelaleivas81@gmail.com.

Presentación

Este artículo intenta responder, desde los aportes teóricos y metodológicos de la sociología crítica de la educación, diversas hipótesis sobre el comportamiento de la educación secundaria en Argentina pos crisis de 2001.

El propósito es analizar el comportamiento de la matrícula y la disponibilidad de recursos edilicios para el nivel secundario en el país y la Provincia de Buenos Aires, en un contexto de inauguración y primeros pasos como nivel obligatorio, dada la vigencia de la Ley Nacional de Educación de 2006.

Este proceso analítico abordará el sistema educativo argentino, específicamente el nivel secundario, en términos macrosociológicos, a través de una articulación entre elementos teóricos, metodológicos, políticos, históricos y empíricos que permita verificar las hipótesis sobre cómo, en un contexto de universalización/obligatoriedad, se han modificado las dinámicas expulsivas y selectivas que han caracterizado históricamente al nivel.

El artículo se divide en seis apartados. El primero explicita la metodología de trabajo seleccionada en función de la hipótesis central; el segundo coloca algunas dimensiones coyunturales que permitan situar políticamente el significado de los datos estadísticos; el tercero ofrece elementos políticos e históricos sobre Argentina pos 2001; el cuarto da cuenta de una breve referencia histórica sobre las características de la educación secundaria en Argentina; el quinto presenta los análisis de datos censales y estadísticos sobre matrícula e infraestructura del nivel medio en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires para diferentes periodos (2003-2014 y 2011-2014); y el último esboza algunas conclusiones preliminares del estudio.

Abordaje metodológico

La propuesta metodológica se centra en la siguiente hipótesis: la sanción de la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina, a partir del artículo 29 de la Ley Nacional de Educación 26.206/06, en un marco político de inauguración de un modelo de desarrollo pos crisis de 2001, no transforma las dinámicas expulsivas que caracterizaron históricamente al nivel, sino que consolida la existencia de circuitos diferenciales de tránsito académico.

Dicha propuesta se articula a partir de los aportes metodológicos provenientes de los enfoques relacionales de la educación comparada, los cuales proponen integrar los análisis estadísticos de los sistemas educativos

nacionales con los aportes provenientes de otras disciplinas, entre ellas, la sociología, la historia y las ciencias políticas (González y González, 2012), en este caso, la sociología, la historia y las ciencias políticas.

Tomando este esquema general, para el análisis de la desigualdad educativa en el nivel secundario desde una perspectiva mecroestructural, en principio se consideraron datos cuantitativos que permitieran captar el carácter sistémico de la educación institucionalizada y observar la inercia de las estructuras sociales inherentes a ese carácter que perdura a pesar de los cambios de denominación, legislación o currículum (Fritz, 1979). Para ello, se incluyeron indicadores, por un lado, sobre el comportamiento de la matrícula durante el periodo 2003-2014 y, por el otro, de la cantidad de unidades educativas durante 2011-2014, en ambos casos sobre el total del país y de la Provincia de Buenos Aires.

Además, este trabajo considera que la comparación de sistemas,¹ instituciones o procesos educativos cada vez más complejos solo tendría relevancia científica si se integran los análisis históricos a los comparativos, favoreciendo el desarrollo de explicaciones causales. Así, estos datos se relacionarán con aspectos históricos y políticos capaces de ubicar en la trama social de la Argentina los propios indicadores estadísticos.

Por otra parte, dado que los datos educacionales son una trama compleja de relaciones y permiten inferir los cambios en dichas relaciones, e incluso identificar tendencias en sus expresiones a través del tiempo (Eichelbaum de Babini, 1995), proponemos relacionarlos, con categorías teóricas provenientes de las corrientes sociológicas críticas de la educación como son el Estado, los sistemas educativos y la desigualdad educativa.

Las fuentes utilizadas para el análisis comparativo fueron extraídas de lo que podríamos llamar estadísticas continuas, que en el caso educacional son aquellas que se recogen a través de las escuelas, que son en algún sentido poco confiables, ya que las producen los propios interesados pero que, al mismo tiempo, son irremplazables, pues permiten un detalle que los censos no podrían alcanzar y son algo más susceptibles de ampliación de la información. Específicamente se tomaron las elaboradas por el Ministerio de Educación y Deporte de la Nación a través de la Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DINIECE).

Las fuentes para el análisis del contexto histórico y político, desde donde también son extraídas las conceptualizaciones más relevantes, provienen de producciones teóricas o síntesis de resultados de investigación realizadas

por sociólogos, especialistas del campo de la historia de la educación y de las ciencias políticas, pero sobre todo de las provenientes de la sociología crítica de la educación argentina.

Todos estos indicadores empíricos y aportes teóricos e históricos serán relacionados al finalizar este artículo. Allí se intentará concluir sobre la pertinencia o no de la hipótesis central, presentada al inicio de este apartado.

Elementos teóricos:

Estado, sistemas educativos y desigualdad educativa

Los conceptos que sostienen la coherencia interna de este análisis provienen fundamentalmente, tal como lo adelantábamos, de los enfoques críticos de la sociología de la educación. En términos epistemológicos se entiende que entre nuestros observables fundamentales: Estado y sistema educativo, existe una relación inherente que hace imposible su identificación aislada, pero los analizaremos por separado, ya que en rigor integran una única totalidad, un único proceso histórico (Laclau, 1970).

Estos observables tienen una característica esencial y es que son síntesis de procesos, históricos y de lucha, y cuyo origen hay que buscarlo en las contradicciones que los propiciaron. Así, conocer al Estado y al sistema educativo implica conocer “resultados” o “productos” históricos, que han convertido a estos aparatos en dispositivos racionales capaces de organizar relaciones sociales complejas. Dichos observables continúan siendo contradicción/movimiento de fuerzas, pero sobre la base de cristalizaciones, de consensos institucionalizados, configurados ahora como “estructuras del poder” (Wacquant, 2005).

Las clases dominantes han tenido la capacidad de producir y reproducir su poder, más allá de que los consensos articulan diferentes intereses sociales, el sistema económico capitalista logra “revolucionarse” (Gramsci, 1980) y permanecer en su esencia aunque modifique sus técnicas de “gubernamentalidad” (Foucault, 2006), como es el caso del neodesarrollismo ensayado por algunos países latinoamericanos en la primera década del siglo XXI.

Así, si de explicar el sistema educativo o incluso la educación en general se trata, el Estado es el objeto de estudio primordial. Si se considera que en toda relación social hay una relación pedagógica y que es interés del Estado “regular” estas dinámicas de enseñanza-aprendizaje, es éste el que, a través de sus dispositivos institucionales y jurídicos, organiza e integra las normas de conductas colectivas de las sociedades.

En este sentido, los sistemas educativos son instituciones prioritarias para el Estado capitalista moderno, pues tienen una tarea fundamental, una “misión” que los diferencia de muchas otras instituciones del Estado, y es la de articular y organizar el consenso social (Gramsci, 1980). Estas instituciones son centrales en la producción y reproducción de la ideología y/o hegemonía capitalista, pues logran incorporar a su dinámica material y simbólica la simple particularidad diferencial, y expulsar de ella todo lo que tienda a generar una ruptura o una transformación estructural (Puiggrós, 2003).

Para los enfoques críticos, la desigualdad educativa es un problema inherente a los procesos institucionales de cualquier Estado capitalista. Al hacer un recorrido por las obras relevantes en el campo de la sociología de la educación argentina se observa que el concepto desigualdad educativa permitió desnaturalizar la ilusión de la “igualdad de oportunidades”, y visibilizar un sistema educativo que se relaciona con la población a través de mecanismos (subjetivos y/o materiales) que producen y reproducen dicha desigualdad, y que toman la forma según diferentes periodos históricos de *segmentos* (Braslavsky, 1985), *experiencias* (Kessler, 2002), *fragmentos* (Tiramonti, 2004) diferenciales o *habitus* profesoraes que naturalizan explicaciones individualizantes de las problemáticas sociales (Kaplan, 2008).

Elementos políticos e históricos: Estado y reconfiguración de un nuevo consenso desarrollista en la Argentina pos 2001

El inicio del siglo XXI encuentra a la región latinoamericana atravesada por procesos disruptivos de las dinámicas políticas que se habían consolidado durante la década de 1990. Éstos son la expresión de un acumulado de resistencia social a los embates del neoliberalismo que lograron articularse, organizarse e institucionalizarse, y que pudieron colocar la necesidad de modificar las estructuras de conducción política del Estado en la agenda política de la región. Según Borón (2010:5-18):

Los cambios que se habían sucedido desde finales del siglo pasado: la rebelión zapatista, la elección de Hugo Chávez, el auge del Foro Social Mundial en el primer quinquenio del presente siglo, las elecciones de Lula y Kirchner en Brasil y Argentina respectivamente y, más tarde, el triunfo de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y, en menor medida, del Sandinismo en Nicaragua convencieron a la burguesía imperial que el reordenamiento de la

díscola y vasta región que se extiende hacia el Sur difícilmente podría lograrse apelando a los tradicionales mecanismos de la democracia burguesa.

Estos procesos políticos, que surgen luego de la crisis de representación que suponía la existencia de una distancia notable entre los intereses de los dirigentes políticos y de las grandes masas populares, tienen como característica que incorporan su impronta *popular, socialista o nacional y popular* (como es el caso de Argentina) a la racionalidad de un Estado capitalista y neoliberal.²

Reaparece así una nueva versión de las viejas teorías desarrollistas que cuestionaban la promesa noventista de alcanzar la bonanza siguiendo de manera acrítica las recetas de desregulación mercantil, apertura indiscriminada de la economía y un perfil productivo asociado a las “ventajas comparativas” de los países, tal como promovían los organismos multilaterales. Los debates sobre el rol del Estado en la economía y la necesidad del impulso industrial comenzaron a desempeñar un papel central.

Según Hagman (2014), el nuevo desarrollismo promueve mayor intervención y regulación estatal, medidas de protección industrial a través del tipo de cambio competitivo y la utilización de la política fiscal o monetaria para intervenir en el ciclo de crecimiento. Pero, a diferencia de las viejas ideas de mediados del siglo XX, este nuevo desarrollismo adaptado al nuevo contexto de globalización neoliberal no proclamaba un proteccionismo cerrado ni un enfrentamiento directo con los sectores vinculados a la actividad primaria.

No obstante, las tensiones entre un Estado que comenzó a distribuir la riqueza social, pero perpetuando la tensión entre formación de una conciencia ciudadana o estimulación de un sujeto de consumo/mercado, terminó consolidando una subjetividad ciudadana con muchas dificultades de tomar conciencia sobre el empoderamiento requerido para sostener sus derechos.

Autores como Gago y Sztulwark (2014) caracterizan a estos gobiernos como “neodesarrollistas”, consideran que estas gestiones expresan la convivencia entre lógicas mixtas. De un lado y por fuera del Estado existe un neoliberalismo popular, arraigado en prácticas y subjetividades que organizan de manera intensa la dinámica territorial; y del otro, un neoliberalismo que subsiste a partir de la vinculación concreta que promueven los gobiernos con el mercado global a través de políticas neo-extractivistas y desposesivas.

Por ejemplo, si miramos el funcionamiento de los mercados de trabajo, estos gobiernos no terminaron con la precarización de las condiciones laborales, sino que la legitimaron, al ser ellos los que en numerosas oportunidades contrataban en condiciones profundamente precarizadas. Según Fernández (2013:64):

El crecimiento sostenido del PIB no significó la creación de suficientes empleos formales para reducir significativamente el empleo precario [...] A pesar de que en 2010 la recuperación económica influyó positivamente en el funcionamiento del mercado de trabajo, con un incremento del índice de ocupación y una caída del desempleo, el mundo laboral continúa siendo en América Latina uno de los principales eslabones en la reproducción de la desigualdad.

El caso argentino debe entenderse a partir de la crisis de 2001, una fecha actual (Gago y Sztulmark, 2014), donde colapsaron ante la movilización popular la tradicional mediación político-institucional ensayándose desde el campo popular nuevas y creativas prácticas políticas (Fernández, 2013).

El año 2001 fue el inicio, y no el cierre, de una etapa del juego político que tomó como iniciativa una nueva dinámica de producción de *gubernamentalidad*,³ consistente en la inclusión de una buena parte de movimientos sociales en los dispositivos de gobierno de los territorios.

Este proceso comenzó a cristalizarse con las elecciones de 2003. Allí es cuando inició una recomposición de la hegemonía política en Argentina: Néstor Kirchner –que ganó las elecciones con un 22.24% de los votos– accede a la presidencia de la nación e inmediatamente propone la construcción de un “equilibrio de compromiso”,⁴ comienza a expresar el procesamiento de las tensiones colocadas en la Argentina por la movilización popular precedente y la recomposición de un nuevo orden de situación sobre una redefinición ético-política y un restablecimiento de los compromisos materiales (Fernández, 2013).

Para dar cuerpo a esta reestructuración hegemónica el Estado se propone un crecimiento económico acompañado por la expansión del consumo, cierta recuperación del empleo, la expansión de políticas de transferencia de renta no contributivas de carácter centralmente compensatorias y otras medidas progresistas, como la política de derechos humanos, las leyes Nacional de Educación y de Medios, el matrimonio igualitario, la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Aerolíneas

Argentinas, la nacionalización de la compañía YPF y la reorientación de la política exterior. Sin embargo, estos avances “progresistas” se desarrollan con la permanencia de procesos estructurales nodales que subsisten del proyecto neoliberal y gravitan en la base organizativa de la sociedad, por ejemplo: el carácter extractivista, la concentración y extranjerización de la economía, la perpetuación de la precarización laboral, la tercerización y el trabajo no registrado (Fernández, 2013).

La gestión del Frente Para la Victoria como partido político logró construir un amplio consenso y reconstruirlo incluso en las crisis agudas como la de 2008.⁵ Estuvieron en la administración nacional durante tres periodos, Néstor Kirchner entre 2003 y 2007 y Cristina Fernández de Kirchner de 2007 a 2011 y reelecta de 2011 a 2015. Y según un informe sobre la distribución del ingreso en Argentina durante el periodo 2003-2014 (CESO, 2014) ha habido una mejora de los resultados en materia distributiva:

[...] la pobreza pasó de valores superiores al 45% a ubicarse por debajo del 15% de la población, mientras que la indigencia se redujo del casi del 19% de comienzos de 2003 a cifras por debajo del 5% en los últimos 3 años. El coeficiente de desigualdad de Gini se redujo de 0,494 a 0,413 entre 2004 y 2013 (una mejora distributiva del 16%), mientras que el índice de bienestar de muestra una mejora del 70% en igual período (CESO, 2014).

Entre las formas que toma el Estado de posconvertibilidad, pos década de 1990, se encuentra la inversión de la relación entre economía y política. Uno de los efectos de esta “repolitización” es la tendencia al desplazamiento de poder del Legislativo al Ejecutivo y la consecuente profundización del presidencialismo. Esto se explica, en parte, porque la reestructuración capitalista tuvo como condición una activa, acelerada y profunda intervención del Estado que requirió de la “liberación” del Ejecutivo de las trabas que imponían la división y control de poderes. Este último ganó márgenes de maniobra, pero entonces quedó también más expuesto a procesos de deslegitimación, sobre todo de los sectores que vieron en esas maniobras peligrar las condiciones de acumulación del capital.

El éxito de la estrategia depende de la compatibilización del proceso de satisfacción de las demandas populares con las condiciones para el desarrollo de la acumulación del capital. Entre 2003 y 2007 se dieron las

condiciones que facilitaron dicha compatibilización. En primer lugar, una fuerte expansión económica sustentada en factores internos y externos tuvo características inusuales para la historia del capitalismo argentino: altas tasas de crecimiento con superávit comercial y fiscal. En segundo lugar, aun en un contexto de recomposición sindical y de fuerte movilización social, las demandas fueron moderadas, dado que tendieron a alinearse con lo enunciado como tolerable por el gobierno. Esto bastó para recomponer el consenso y ciertos grados de “normalización” del conflicto social (una estrategia gradualista de respuesta a las demandas, es decir, no se produjo ningún “shock redistributivo” (Piva, 2015:149).

Según lo señalan autores como Piva (2015) la lógica política de la administración kirchnerista consistió en satisfacer gradualmente las demandas sociales, en una recuperación selectiva y resignificativa de reivindicaciones democráticas y populares forjadas desde la resistencia al neoliberalismo, pudiendo profundizar el consenso y polarizar el espacio político.

El kirchnerismo fue la respuesta estatal capitalista más eficaz y exitosa para el retorno a la gobernabilidad. Esto es reconocido por los propios dirigentes del Frente Para la Victoria, para quienes el corazón de una hegemonía es la constitución de mecanismos institucionales de canalización de conflicto social, aun con el riesgo de manifestación coyuntural de las contradicciones sociales. En este sentido, el nuevo gobierno logró institucionalizar el conflicto obrero⁶ y popular,⁷ pero tuvo dificultades para la traducción institucional de un amplio abanico de conflictos y demandas, entre otros, la violencia institucional, la precarización laboral y problemas ambientales.

Así, desde 2002-2003 asistimos a un proceso de desorganización de la forma de Estado desarrollada en los años noventa, pero sin que se atisbaran los contornos de una nueva, y que parece corroborado por los sucesos posteriores al año 2009. No es que estén ausentes rasgos novedosos, sino que esos aspectos o tendencias han fracasado en sus objetivos, generando desequilibrios o desestabilizando otras áreas de política pública. Estas fallas se explican por ser contradicciones inherentes a la articulación entre acumulación de capital y dominación política (Piva, 2015).

Si nos detenemos sobre las estrategias de gobernabilidad empleadas dentro del propio Estado, podemos destacar aquellas que refieren al gasto público total en precios constantes, que aumentó 192% entre 2002 y 2009. La administración pública nacional tenía hasta diciembre de 2012

16 ministerios más la jefatura de gabinete, 73 secretarías o dependencias con grado de secretaría y 182 subsecretarías y oficinas del mismo rango dependientes directamente de las secretarías y ministros, lo cual representa un aumento de tamaño respecto del aparato de Estado de los noventa.⁸ Según el Instituto Argentino sobre Realidad Argentina y Latinoamericana, con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, el empleo público aumentó 54.9%, mientras el privado formal, 73.2% en el mismo periodo.

En cuanto a la relación centralización-descentralización, ha persistido la descentralización de los servicios educativos y sanitarios del Estado. Lo mismo sucede con la apelación a la Gendarmería Nacional como recurso centralizado de represión en caso de graves conflictos provinciales. Por su parte, la centralización del Estado en materia de asistencia social y subsidios, dado el control de recursos tributarios por el aumento de recursos no coparticipables como los derechos de explotación, se ha tornado crecientemente relevante, en un contexto de estrechez fiscal provincial desde 2009 (Piva, 2015:141).

Por otro lado, la necesidad de involucrarse en los barrios se territorializa y encarna bajo la figura del militante, de manera que el Estado puso a jugar en su propia dinámica interior momentos de autoorganización (Gago y Sztulwark, 2014).

El proceso de gobernabilidad que se inicia muestra elementos centralizadores y jerarquizantes, entre ellos la relegitimación de las instituciones tanto de los poderes del Estado, repuestos como sinónimo de la “política”, como la propia acumulación de capital como sinónimo de “desarrollo”. El Estado se reinventa allí donde no sabía cómo intervenir, como conseguir interlocutores tras la pérdida de eficacia de las mediaciones tradicionales.

Los elementos presentados en este apartado nos permiten fundamentar la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo luego de la crisis orgánica del neoliberalismo en Argentina. Coincidimos con López (2015) en que esto se explica por la articulación de un nuevo patrón de reproducción económica y un proyecto hegemónico desarrollista y, como resultado de su interacción, una política macroeconómica que orientó el “modelo de crecimiento” hacia la exportación y, a través de esta orientación, reactivó también el consumo interno, dada la ampliación en la distribución de la riqueza nacional.

Breve referencia histórica sobre la educación secundaria en Latinoamérica y en Argentina

La educación secundaria es uno de los temas que provoca mayores controversias en la agenda de discusiones de los procesos de transformación educativa latinoamericana. Hace ya mucho tiempo que los diagnósticos tanto cualitativos como cuantitativos han señalado que en la enseñanza media se concentra la mayor densidad de problemas o, desde el punto de vista de las políticas de educación, existe la menor cantidad de soluciones y respuestas (Tedesco, en Braslavsky, 2001).

Para comprender las razones de este déficit de respuestas es preciso recordar que la expansión de la enseñanza básica provocó, en casi todos los países, la masificación del nivel medio y, con ello, la crisis del modelo tradicional que concebía a este nivel como un mecanismo de pasaje a la universidad o al mundo del trabajo asalariado.

Más allá de que muchos países latinoamericanos han ampliado la cobertura de la matrícula, ello no ha significado una garantía para asegurar la permanencia y egreso del nivel. Siguen siendo grandes desafíos aumentar la calidad y reducir las grandes desigualdades entre escuelas y estudiantes.

Si nos detenemos en el devenir del nivel medio para el Estado argentino, hay que tener en cuenta que las tensiones continentales antes mencionadas surgen desde su inicio. En principio, en Argentina se organizó a través de colegios secundarios nacionales entre los años 1863 y 1888; allí los “contratos fundacionales”⁹ tenían como razón de ser los procesos de reproducción ampliada de las élites en un contexto de desarrollo de la sociedad industrial y urbana, esto es, acompañar el proceso de incorporación de la economía argentina al sistema capitalista mundial. Según Tenti (2003:16):

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.

Otra característica determinante del nivel es la falta de legislación específica. Puiggrós (2003:87) plantea que la configuración histórica del nivel ha estado determinada por una política educativa que ha comprendido

escasamente a la enseñanza media. Según ella, esto es un síntoma de las dificultades de la sociedad para diseñar un lugar tanto para los adolescentes como para los sectores medios.

Según Paviglianiti (1998:64), la legislación inicial para el nivel medio cubrió solo dos aspectos: la educación privada¹⁰ y la técnica.¹¹ En 1952 la fragmentación del nivel era evidente: de todas sus modalidades, 65% del total estaba a cargo del gobierno nacional, 21% era de prestación privada y 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.¹² Pero, a partir de 1972, este régimen se modificó sustancialmente. La ley de facto número 19.988/72 y su decreto reglamentario número 8.673 establecieron que la validez nacional de los estudios cursados y títulos expedidos por los establecimientos educativos de las provincias era determinado por el organismo provincial competente¹³ (Paviglianiti, 1988:67). A pesar de los intentos de regulación de los objetivos pedagógicos por parte del gobierno nacional en 1976 y 1977,¹⁴ nunca fueron explicitados los criterios generales de escolaridad cumplida ni los niveles globales de formación. Así, cada organismo que imparte educación de nivel medio en el orden nacional –el Consejo Nacional de Educación Técnica y las direcciones nacionales de Educación: Media, Agropecuaria, Artística y de Adultos– continuó proponiendo sus propios planes de estudio, al igual que cada una de las veinticuatro jurisdicciones.

Una vez finalizada la dictadura cívico y militar y consagrándose el Estado democrático, surge una serie de investigaciones sobre el funcionamiento del nivel secundario, entre ellas destacamos las de Braslavsky, 1985 y de Paviglianiti, 1988. Estos primeros diagnósticos caracterizan al nivel como fragmentado, desarticulado, y con fuertes problemas de desigualdad en el acceso, permanencia y egreso.

Sobre este diagnóstico, Fernández, Finocchio y Fumagali (2000) consideran que los cambios de la educación secundaria desde 1983 en adelante se presentaron estructurados en tres fases, aquí nos centramos en las dos últimas. Las autoras plantean la segunda, denominada “De la dispersión a la concertación federal”, de 1992 a 1999, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195, donde se dispuso una educación general básica de nueve años de carácter obligatorio y una polimodal de tres

años no obligatoria; por su parte, el Ministerio de Educación de la nación cumplió un papel diferente.¹⁵ La tercera fase va de 1999 a 2000, el año en que las autoras publican el diagnóstico y donde presentan los desafíos a partir de la entonces situación actual y hablan de atender el problema de la desigualdad y garantizar la obligatoriedad del nivel.

Así, la nueva estructura que se impone desde la década de 1990 agudiza la fragmentación de un sistema escolar ya desestructurado,¹⁶ pues la conversión de la educación secundaria tradicional en tercer ciclo y el polimodal implicó, entre otras situaciones, que muchas escuelas primarias ampliaran su oferta, ofreciendo el tercer ciclo en sus establecimientos, y quedando el polimodal asignado a aquellos que tradicionalmente ofrecían el nivel medio. De tal modo, los alumnos que quisieran concurrir a ese nivel debían trasladarse diariamente o albergarse en lugares lejanos a su residencia, se primarizaban 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 docentes del nivel al otorgarles funciones en la enseñanza básica para la cual no han sido capacitados (Puiggrós, 2003:192).

La Ley Federal de Educación (LFE) y el contexto de ajuste y restricción del Estado desembocaron en una crisis del sistema educativo en su conjunto. Fue hacia mediados de la década de 2000, en un contexto de conformación de una estrategia desarrollista, específicamente en 2005 con la sanción de la ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE), que se elevaron las partidas que el Estado nacional distribuía a las provincias, incrementando el presupuesto educativo de 4 a 6.4%; la ley 26.058 de Educación Técnico Profesional intentaba recomponer la ruptura que la LFE había causado sobre la educación técnica argentina y finalmente en 2006, con la Ley Nacional de Educación (LNE) que buscaba superar a la LFE en sus aspectos ideológicos y estructurales, el sistema educativo parece empezar a recomponerse.

La LNE propone ampliar la obligatoriedad de la educación secundaria hasta su culminación, lo cual implicaría enfrentarse con desafíos históricos del nivel, ponerlos en tensión, profundizar sus contradicciones, etcétera. Filmus y Kaplan (2012) sostienen que en los diferentes debates previos a la sanción de la ley, el tratamiento hacia la educación secundaria estuvo atravesado por un fuerte consenso sobre su obligatoriedad y vinculación con

el mundo del trabajo, además por un acuerdo generalizado acerca de que este nivel debería educar para tres fines primordiales: desarrollar ciudadanía y formar tanto para proseguir estudios superiores como para el trabajo. Al mismo tiempo, muchas de estas voces manifestaron la necesidad de que el Estado garantizara los recursos económicos suficientes e interviniera sobre las condiciones sociales desiguales de los alumnos, que ampliara la oferta de turnos para cubrir la demanda y que organizara mecanismos de articulación de la formación del nivel medio con el mundo laboral (Filmus y Kaplan, 2012:103). El artículo 16 de la LNE indica 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. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán 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.

Así, según Feldfeber y Gluz (2011), el año 2009 marcaría un punto de inflexión importante en las políticas del sector, pues las desarrolladas por el Ministerio de Educación y las resoluciones del Consejo Federal de Educación enfatizan 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 y el desarrollo de un programa de inclusión digital a través del programa “Conectar-Igualdad”, que buscan revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel. En mayo de 2009 se aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria. Al año siguiente se lanzó el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, con una inversión de 2 mil 132.7 millones de pesos para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias pedagógicas de los estudiantes.

A continuación se presentan las tendencias en el comportamiento de la matrícula y de las unidades educativas que nos permiten evaluar, aunque parcialmente, el impacto del esfuerzo puesto por el Estado en ampliar la obligatoriedad escolar.

Elementos estadísticos. Análisis de matrícula y unidades educativas

A continuación intentamos caracterizar el funcionamiento macro estructural de la educación secundaria en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires, a través de dos indicadores: *a)* matrícula total y de secundaria, por sector y por ciclo para el periodo 2003-2014 y *b)* unidades educativas en total y de secundaria, por sector para 2011-2014.

Para ello, tal como lo adelantamos en el apartado sobre la metodología de trabajo, nos valdremos de estadísticas provenientes de la Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa del actual Ministerio Nacional de Educación y Deporte.

Para ordenar los datos se realizaron series temporales que se analizaron con base en tres herramientas estadísticas: porcentajes, tendencias y tasa de crecimiento interanual. Los porcentajes permiten comparar, según el total, la porción de matrícula que asiste por sector y por ciclo. Las tendencias se utilizan para identificar en las series históricas sobre matrícula un patrón de comportamiento de los elementos en los periodos identificados. El cálculo de crecimiento interanual se emplea para identificar el crecimiento o decrecimiento de valores a lo largo de los años; en el caso de la matrícula se toman los valores previos y posteriores a la sanción de la obligatoriedad del nivel medio, esto es las variaciones durante 2003-2006 y 2006-2014 y, en el caso de las unidades educativas, las ocurridas durante 2011-2014.

Análisis de la matrícula del nivel secundario

por sector y por ciclo, para el país y para la Provincia de Buenos Aires

Se desagregan ahora los datos sobre matrícula de la educación secundaria formal, según sector y nivel: básico y superior para el país y para la Provincia de Buenos Aires. Para ello contamos con datos que van desde 2003 hasta 2014.

País

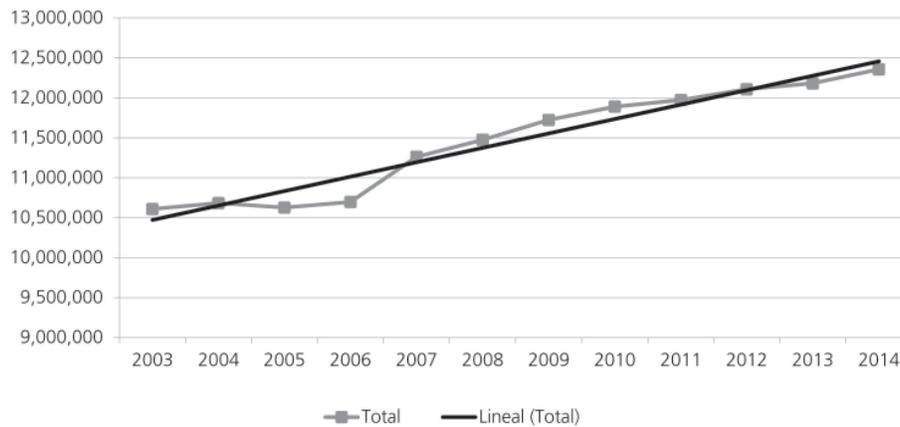
Durante el periodo de 2003 a 2014 la matrícula de educación formal nacional registra un ascenso, tal como puede observarse en la figura 1.

Si calculamos la tasa promedio interanual para 2003-2006 y 2006-2014, el crecimiento es, en el primer caso, de 0.16 y, en el segundo, de 16.29.

Al diferenciar la información según sector, público y privado, se observa un crecimiento de ambos. Del total, la cantidad de población que asiste a la escuela pública, el porcentaje cae: en 2003, 76.18; en 2006, 74.51, y en

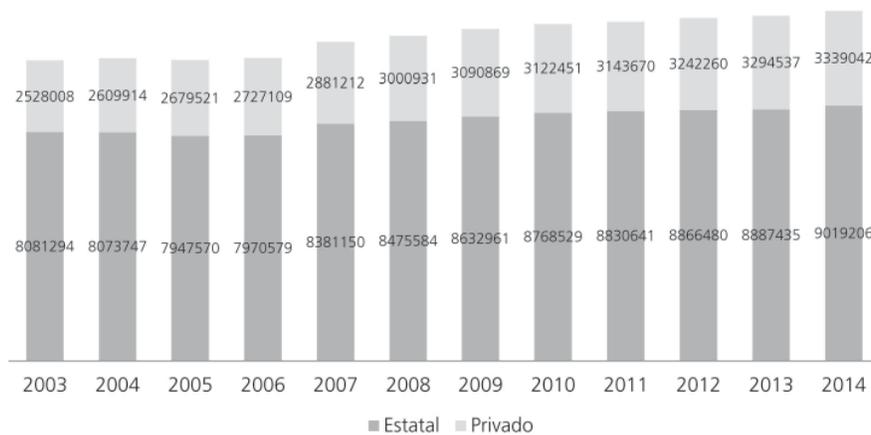
2014, 72.99 del total. Al contrario, la proporción de población que accede a la escuela privada aumenta: para 2003, 23.82%; en 2006, 25.49%, y en 2014, 27.01% del total de la matrícula (figura 2).

FIGURA 1

Matrícula total del país

Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

FIGURA 2

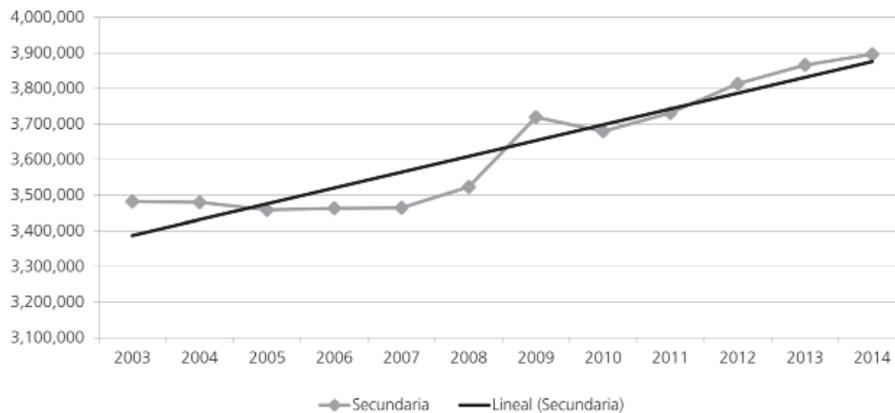
Matrícula total del país según sector

Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Al referirnos al comportamiento de la matrícula en la educación secundaria en el país, al igual que a nivel general, se registra un incremento progresivo, tal como queda representado en la figura 3, específicamente en la línea de tendencia.¹⁷ Al calcular el promedio interanual entre los periodos antes mencionados se observa un crecimiento de 0.67 en 2003-2006 y de 12.52 en 2006-2014.

FIGURA 3

Matrícula del nivel secundario, total del país

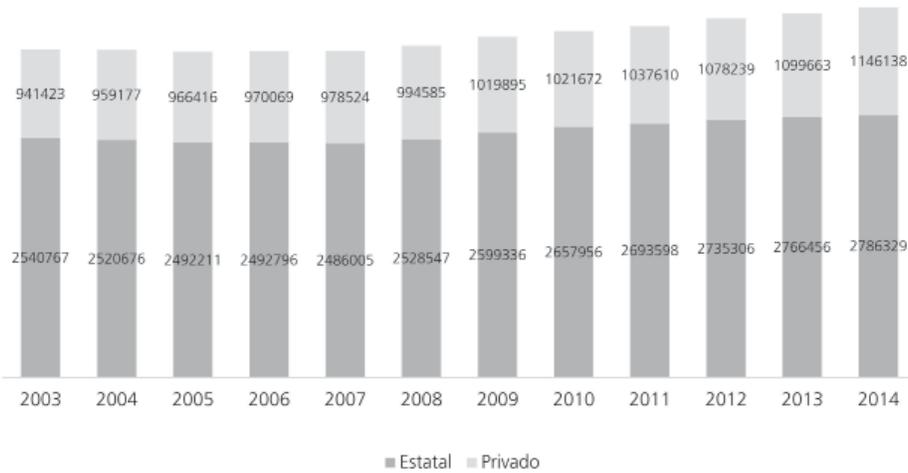


Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación. De 2003 a 2006 se toman datos referidos a la EGB y polimodal; de 2007 en adelante, al nivel secundario. Se considera la asistencia a cualquier modalidad del nivel.

Si diferenciamos esta información según sector público o privado, identificamos que la matrícula de la educación privada representa para 2003 un porcentaje de 27.03; en 2006, 28.01; en 2007, 27.42, y en 2014, 29.41 (figura 4).

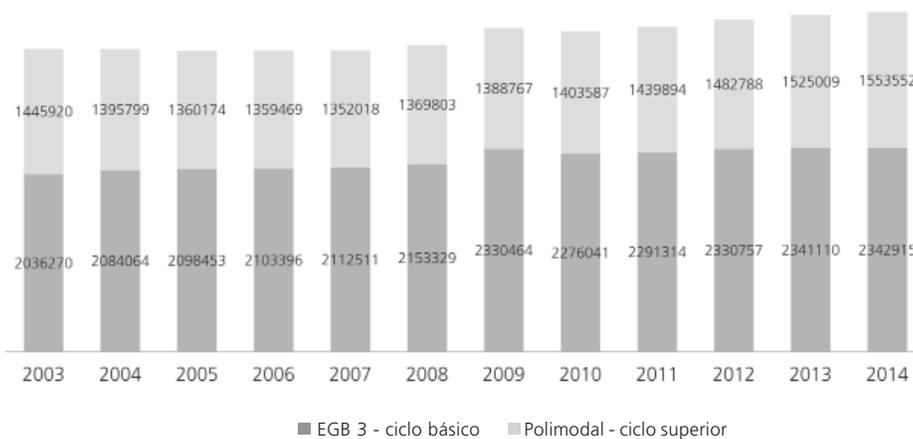
En cuanto al comportamiento de la matrícula de la educación secundaria según ciclo básico o superior se identifica un desgranamiento en el paso de un ciclo a otro. En términos porcentuales y tomando algunos años de referencia, la matrícula del superior representa para 2003, 41.52% del total, registrando una distancia de 16.95% del ciclo básico, en 2006 es de 39.23%, con una distancia de 21.53%, para 2014 es de 39.87%, con una distancia de 20.25% del ciclo básico (figura 5).

FIGURA 4
Matrícula total del nivel secundario por sector



Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación. De 2003 a 2006 se toman datos referidos a la EGB y polimodal; de 2007 en adelante, al nivel secundario. Se considera la asistencia a cualquier modalidad del nivel.

FIGURA 5
Matrícula nivel secundario por ciclo

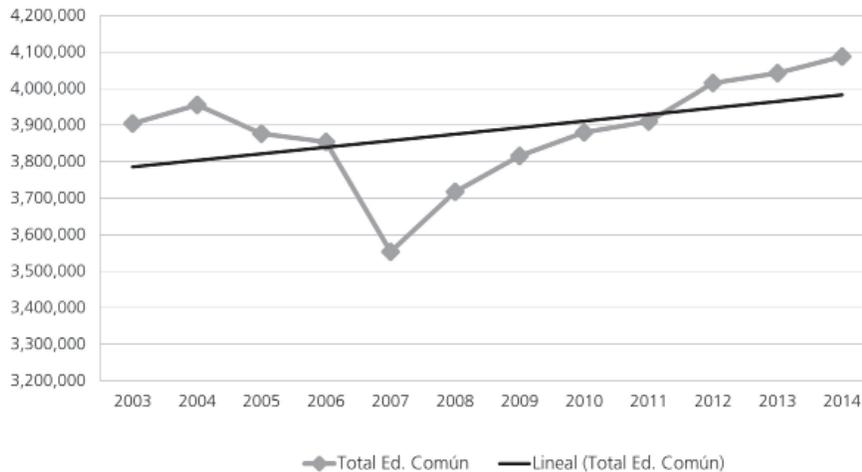


Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Provincia de Buenos Aires

Al considerar la matrícula total para la Provincia de Buenos Aires observamos que tuvo una caída en 2007, pero para el periodo siguiente se recupera y continúa en aumento, registrando en 2014 los niveles más altos, tal como puede observarse en la figura 6, por ello la línea de tendencia aunque muestra un ascenso no es tan pronunciada.

FIGURA 6

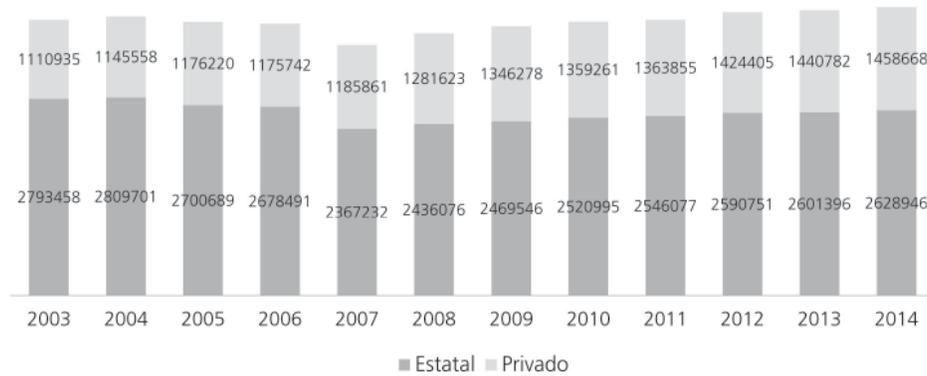
Matrícula total de la Provincia de Buenos Aires, educación común

Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.
Matrícula total incluye solo educación común.

Al calcular la tasa del promedio interanual para el periodo 2003-2006 se registra una caída de -1.28 y un aumento de 6.05 para el correspondiente a 2006-2014.

Si desagregamos la matrícula total de la Provincia por sector, nos encontramos con que la caída de 2008 parece afectar solo al sector estatal, la del privado tiende a aumentar en el mismo periodo y en los siguientes. En 2003 la matrícula del sector privado representa un 28.45% ; en 2007, 33.37% , y en 2014 de 35.68% siendo mayor en más de 7 puntos a los porcentajes referenciados a nivel nacional, al menos en 2014 (figura 7).

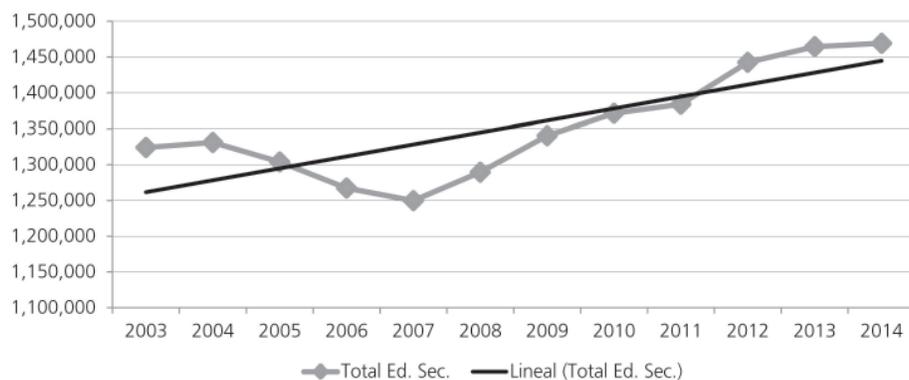
FIGURA 7
Total de matrícula por sector



Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Al tomar la matrícula que asiste a la educación secundaria nos encontramos que al igual que el comportamiento general, luego de la caída de 2007 los datos aumentan hasta 2014, pero no con la misma intensidad, tal como queda representado en la figura 8, cuya línea de tendencia aumenta pero sin una gran intensidad. Al calcular la tasa promedio interanual se registra para 2003-2006 una caída de -4.30 y para el periodo 2006-2014 un aumento del 15.93 .

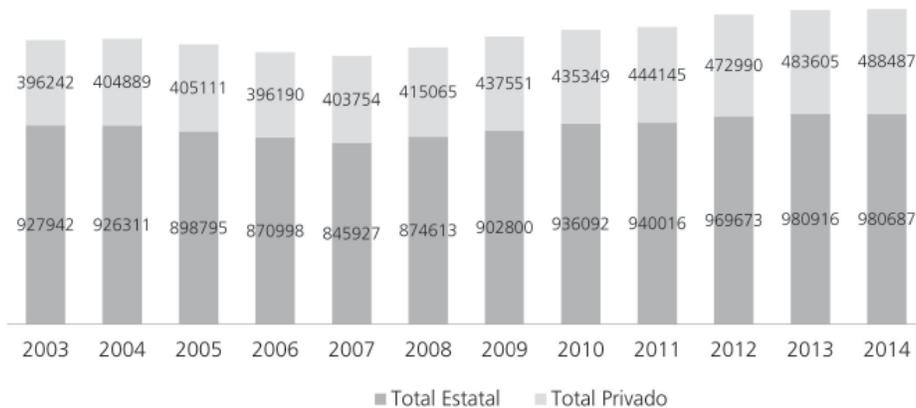
FIGURA 8
Matrícula total de la Provincia que asiste a la educación secundaria



Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación. De 2003 a 2006 se toman datos referidos a la EGB y polimodal; de 2007 en adelante, al nivel secundario. Se considera la asistencia a cualquier modalidad del nivel.

Si desagregamos estos datos por sector, el privado representa en 2003, 29.92%; en 2007, 32.30%, y en 2014, 33.24% de la matrícula, siguiendo los registros de la totalidad de la matrícula de la Provincia, tal como lo representa la figura 9.

FIGURA 9
Matrícula educación secundaria por sector



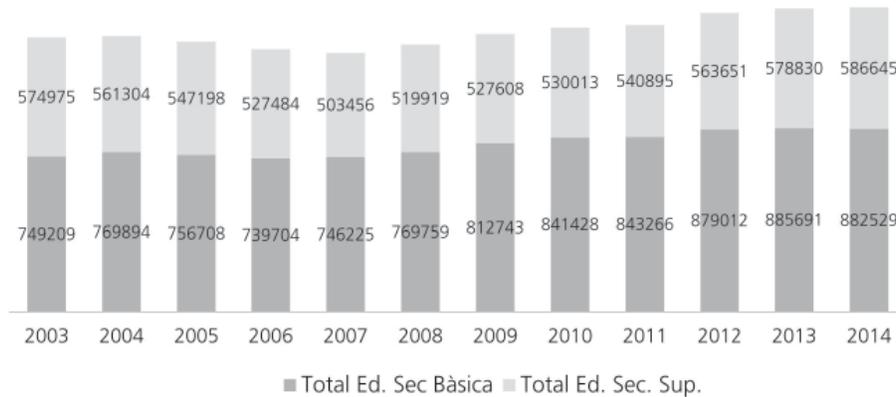
Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación. De 2003 a 2006 se toman datos referidos a la EGB y polimodal; de 2007 en adelante, al nivel secundario. Se considera la asistencia a cualquier modalidad del nivel.

Si diferenciamos la matrícula por ciclo, encontramos que la distancia entre quienes empiezan la secundaria básica y quienes la terminan se amplía fundamentalmente en 2010 y luego parece continuar la distancia pero con un leve decrecimiento. En términos de porcentajes, quienes acceden al ciclo superior representan en 2003, 43.42; en 2007, 40.28, y en 2014, 39.93% del total de la matrícula que asiste al nivel secundario, como se observa en la figura 10.

Análisis de cantidad de unidades educativas totales y educación secundaria para el país y la Provincia de Buenos Aires

En lo que refiere a la cantidad de unidades educativas para el país y la Provincia, en la totalidad de los niveles, especialmente en el secundario, encontramos referencias provenientes de la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación solo para 2011-2014.

FIGURA 10
Matrícula educación secundaria por ciclo

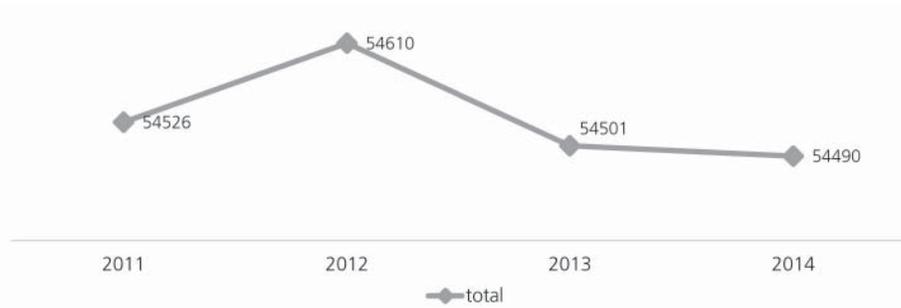


Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación. De 2003 a 2006 se toman datos referidos a la EGB y polimodal; de 2007 en adelante, al nivel secundario. Se considera la asistencia a cualquier modalidad del nivel.

País

En cuanto al total de unidades educativas del país para 2011-2014 hay un aumento de 84 establecimientos, que se derrumba en el periodo siguiente llegando a 2014 con 120 establecimientos menos que en 2012, tal como se registra en la figura 11. Hablamos de una pérdida de 0.21% entre 2012 y 2014. Si calculamos la tasa promedio interanual caída es de -0.06 .

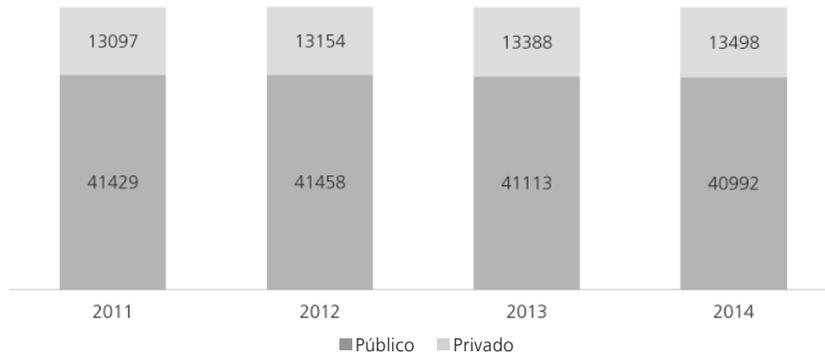
FIGURA 11
Total de unidades educativas del país



Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Si se diferencia por sector, tal como lo presenta la figura 12, la línea que representa al público disminuye, mientras que la del privado aumenta. Entre 2011 y 2014 el sector público representa una caída de 437 establecimientos, mientras que el privado adquiere 17 nuevos.

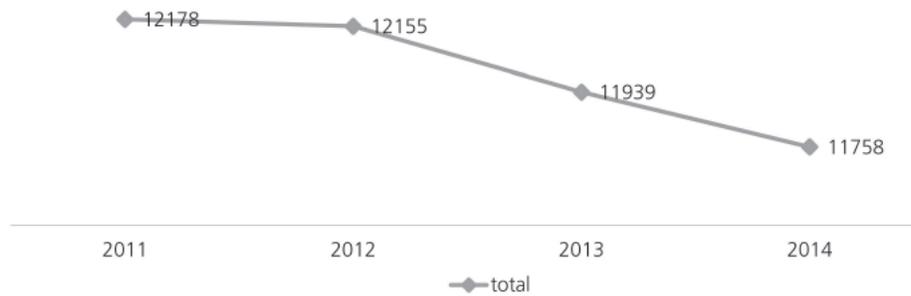
FIGURA 12
Total de unidades educativas por sector



Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Si se toma la información correspondiente al nivel secundario, nos encontramos con una pérdida de 420 establecimientos. Al calcular la tasa promedio interanual para el periodo 2011-2014 se registra una pérdida de -3.44 , tal como se registra en la figura 13.

FIGURA 13
Total de unidades educativas de secundaria del país

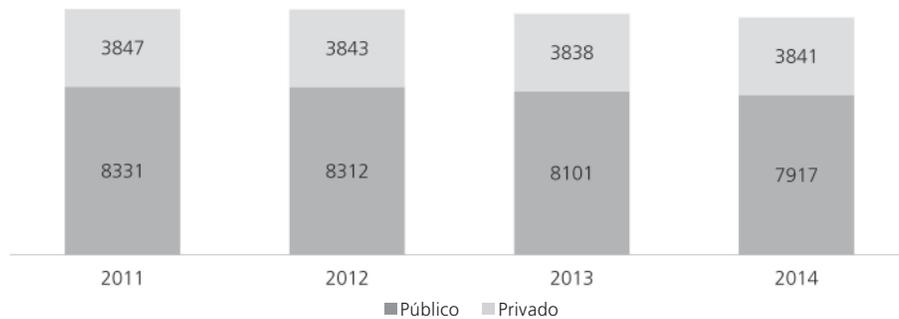


Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Si diferenciamos por sector observamos una caída en ambos, la educación pública pierde 414 unidades (4.96% del total) y la privada 6 (0.15% del total) (figura 14).

FIGURA 14

Total de unidades educativas de secundaria del país, por sector



Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Provincia de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires el total de las unidades educativas también representa una caída; en este caso hablamos de una pérdida de 110 establecimientos, es decir, una tasa promedio interanual negativa, específicamente de -0.67% entre 2011 y el 2014 (figura 15).

FIGURA 15

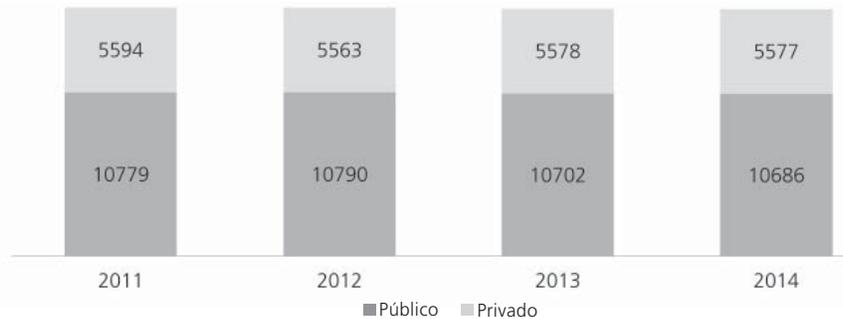
Total de unidades educativas de la Provincia de Buenos Aires



Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Si diferenciamos esta información por sector nos encontramos con que entre 2011 y 2014 la Provincia pierde 93 establecimientos (0.86%). Mientras que en el sector privado hablamos de una pérdida de 17 (0.30%) (figura 16).

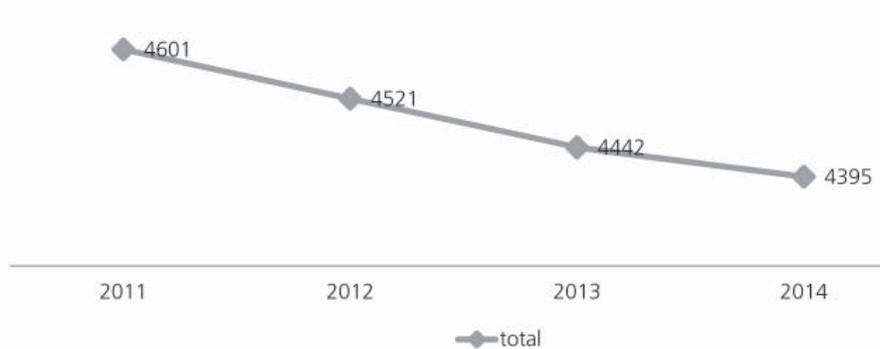
FIGURA 16
Total de unidades educativas de la Provincia de Buenos Aires, por sector



Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

En cuanto a la cantidad de establecimientos provinciales para la escuela secundaria también nos encontramos con una pérdida de 206 establecimientos, es decir, una tasa promedio interanual de -4.47% entre 2011 y 2014 (figura 17).

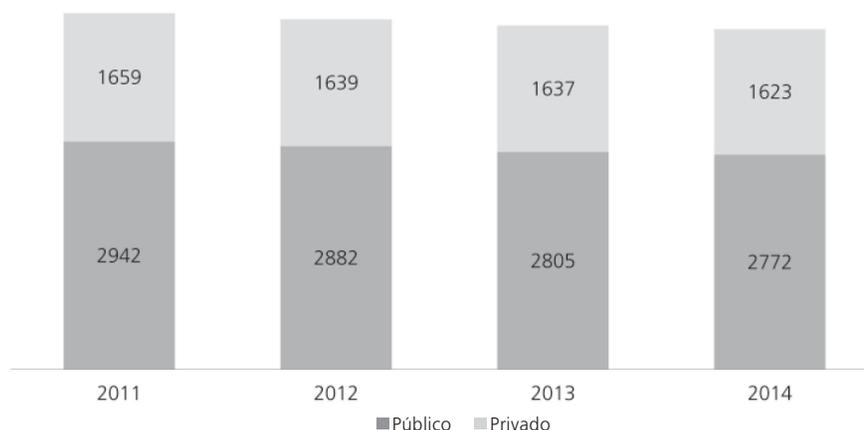
FIGURA 17
Total de unidades educativas de secundaria Provincia de Buenos Aires



Elaboración propia según la DINIECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Desagregando la cantidad de unidades educativas del nivel secundario por sector, encontramos que el sector público pierde 170 establecimientos, lo que representa 5.77% menos. En lo que refiere al sector privado observamos una pérdida de 36 establecimientos (2.16%) entre 2011 y 2014 (figura 18).

FIGURA 18
*Total de unidades educativas de secundaria
Provincia de Buenos Aires, por sector*



Elaboración propia según la DINECE del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación.

Trataremos a continuación de arribar a conclusiones preliminares a partir de integrar coherentemente los elementos teóricos, históricos, políticos y estadísticos presentados hasta este momento.

Conclusiones preliminares

Se presentan a continuación algunas conclusiones preliminares que seguramente requerirán seguir siendo trabajadas y elaboradas, pues son muchos y muy ricos los elementos que presenta este trabajo, ya sean teóricos, políticos, históricos o estadísticos que, incluso integrados, presentan aún mayor interés.

Para llevar a cabo este cometido tomamos como referencia los datos empíricos para, a partir de ellos, integrar aquellos que son de corte más teórico, histórico, político o sociológico.

Según los datos estadísticos se evidencia que antes y después de la vigencia de la Ley Nacional de Educación de 2006, el comportamiento de la matrícula se modifica, lo cual podría estar dando cuenta de movimientos coyunturales (afectados por las políticas del Estado neodesarrollista), pues la matrícula aumenta, especialmente la del nivel secundario a partir de 2008, pero también, hay que decir que se observa un comportamiento estructural que permanece, pues la actividad tanto pública como privada mantiene los mismos porcentajes, al igual que la distancia entre el ciclo básico y el superior.

Por un lado, los indicadores de 2007 en adelante evidencian un aumento de la matrícula en todos los casos, tanto en términos generales como específicos de la educación secundaria, para el país y para la Provincia. Esta es una tendencia que se mantiene desde 2007 hasta 2014. Por tal razón, podemos hablar de un incremento de la matrícula y quizás de un incipiente proceso de masificación, pero que continúa siendo muy paulatino y frágil como para convertirse en una dinámica estructural. De hecho, tanto en la nación como en la Provincia de Buenos Aires durante los últimos periodos (2013-2014) la matrícula de la educación secundaria parece entrar en una meseta que habría que seguir de cerca. Ahora bien, lo cierto es que desde 2006 en adelante el aumento de la matrícula tiene una tendencia creciente mucho más intensa, tanto para la educación común como para la secundaria. La Ley Nacional de Educación, claramente amplió el acceso.

Por otro lado, los indicadores de 2003 a 2014 plantean una dinámica que sí parece estar consolidada, es la que refiere al comportamiento de la matrícula según sector. De acuerdo con los datos, en 2014, en la nación el sector privado absorbe 27% de la matrícula total y en la Provincia, 35.68%; mientras en el nivel secundario, estas cifras son de 29.41 y 33.24%, respectivamente. Estos datos tienden a acrecentarse, pues consideremos que en 2003 ningún porcentaje supera los 30 puntos. Así, observamos que la tendencia a fortalecer un sistema educativo mixto (con oferta pública y privada) está consolidada y tiende a incrementarse.

Otra cuestión interesante que surge en las series históricas y que caracterizan los procesos de desigualdad es el hecho de que los movimientos en las curvas afectan solo a la escuela pública; por ejemplo: en la figura 7, si observamos los valores de 2007, vemos que la pérdida se da en el sector público. Muy por el contrario el privado parece “controlar” su matrícula.

Esta tendencia se agrava al incorporar los datos sobre unidades educativas. Allí se observa una caída en todos los indicadores, salvo en el incre-

mento de los establecimientos de la totalidad del sector privado del país, que aumenta en 17%. Estos datos hacen poco auspicioso el indicar una tendencia a la masificación del sistema educativo y/o el nivel secundario. En el país, el sector público pierde 437 unidades, y específicamente la secundaria 414, si bien el privado también registra una pérdida, ésta es mínima, hablamos de 17 y 6 unidades para la totalidad del sistema y para el nivel secundario, respectivamente.

En cuanto a la matrícula del nivel secundario diferenciada por ciclo, se observa que hay una caída en el superior de dos puntos en la nación y de tres en la Provincia. Esto indica la dificultad que tienen los estudiantes para permanecer en el sistema, y por qué no, la posibilidad de que esta dificultad se vea agravada con el correr de los años.

Si ponemos en relación estos datos con los elementos históricos que caracterizan al nivel, podemos observar que aun frente a una tendencia al aumento de la matrícula, las características de una educación secundaria expulsiva se perpetúan, al igual que la existencia de circuitos diferenciados de tránsito que, más que ser desarticulados, dan indicios de que son circuitos cerrados de tránsito, con tal autonomía entre sí que las curvas más prominentes afectan a uno y no a otro sector.

Al relacionar estos datos con los elementos políticos, podemos identificar que el nuevo modelo de Estado neodesarrollista que presentamos en el apartado correspondiente, se hace evidente en los datos. Pues aumenta el acceso a todo el sistema educativo y en la secundaria, pero no hay una modificación de la estructura al considerar los datos sobre nivel básico o superior, no se registra una permanencia en la trayectoria, tampoco los datos sobre del sector muestran una consolidación de la “igualdad” en el acceso, permaneciendo un sistema con claros circuitos diferenciados.

Se observa un sistema educativo que continúa reproduciendo desigualdades y que, incluso en un contexto de distribución de la riqueza, parece empoderar económicamente de tal manera a los sectores medios que son los que terminarían consolidando la trayectoria diferencial asistiendo, permaneciendo y terminando el nivel secundario en el sector privado.

Con respecto al abordaje metodológico se resalta la importancia de considerar uno de tipo relacional de elementos estadísticos, teóricos e interdisciplinarios, pues como se planteaba en dicho apartado los datos educacionales representan una síntesis de complejas relaciones que deben ser dimensionadas y situadas en un contexto determinado. Por ello, se considera que este

abordaje ha permitido arribar a posibles líneas de investigación capaces de acercarse a conocer la desigualdad educativa y explicarla ya no como un fenómeno solamente educativo sino sociológico, político e histórico.

En síntesis, si retomamos la hipótesis presentada en el primer apartado de este trabajo: “La sanción de la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina a partir del Art 29 de la Ley Nacional de Educación 26.206/06, en un marco político de inauguración de un nuevo modelo de desarrollo pos crisis del 2001, no transforman las dinámicas expulsivas que caracterizaron históricamente al nivel, sino que consolida la existencia de circuitos diferenciales de tránsito académico”, puede considerarse que la obligatoriedad en un marco de neodesarrollismo, aunque amplía el acceso a la educación común y secundaria, no transforma las dinámicas de desigualdad, sino que hasta se podría fundamentar que tiende a profundizarlas. También puede pensarse que esta profundización tiene que ver con las dinámicas del sector privado en relación con el público. Pues allí parece ponerse en juego una tensión que caracteriza el modelo de sujeto que propone este nuevo Estado desarrollista, un sujeto de consumo *versus*, un sujeto de derechos.

Notas

¹ Al hablar de sistemas nos referimos a un orden institucional especializado en la educación unificado bajo el control estatal, compuesto por instituciones sistemáticamente articuladas y relativamente separadas del resto de la estructura social global (Eichelbaum de Babini, 1995).

² En el caso de Argentina, el gobierno de 2003 asume la gestión del Estado, cuyo marco constitucional había sido reformado en 1994 tomando de dicha ley madre características propias de Estados neoliberales, y perpetuando los marcos institucionales que allí se proponían.

³ Por gubernamentalidad se entiende 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 como blanco principal a la población, por forma mayor de saber a la economía política y por instrumento técnico esencial a los dispositivos de seguridad [...] en todo occidente no dejo de conducir y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar gobierno” (Foucault, 2006:16).

⁴ En su primer discurso de apertura de las sesiones legislativas del Honorable Congreso de la Nación, Kirchner plantea que el suyo: “es un aporte que busca que podamos actuar como un conjunto, sabedores todos de cuánto podemos aportar para la prosecución de los grandes objetivos nacionales, en función de lo que ya hemos alcanzado y los logros que nos prometemos obtener”.

⁵ En un contexto de crisis económica internacional, el gobierno propone un aumento de las retenciones a las economías agroexportadoras, buscando un fortalecimiento del mercado interno y de distribución de la rentabilidad al suelo. Esto genera un fuerte rechazo de los sectores del campo argentino, que llegan a generar problemas de abastecimiento a la población como medida de protesta. Cuestión que se resuelve en el parlamento a favor de las patronales agrarias. Finalmente el gobierno pierde las elecciones legislativas de 2009.

⁶ Se unificó la Confederación General del Trabajo bajo la conducción de Hugo Moyano —con la excepción de la CGT Azul y blanca, conducida por Luis Barrionuevo—, se restauró el

sistema de paritarias libres y el conflicto obrero tendió a canalizarse a través de la lucha salarial en un marco de alta inflación (pero controlada) y tendencia al aumento del salario real (Piva, 2015:128).

⁷ Desde 2003 podemos reconocer distintos momentos planificadores de la política social: 1) emergencia social y respuesta a la crisis de 2001 a través del plan jefes y jefas de hogar desocupados; 2) salida de este último plan, y reclasificación de la pobreza a partir de criterios de “empleabilidad” y “vulnerabilidad”; y 3) extensión del sistema no contributivo de protección social. En este último contexto, el gobierno impulsa dos programas sociales importantes: 1) Argentina Trabaja, concentrándose en el conurbano bonaerense y 2) Asignación Universal por Hijo.

⁸ Para mayor precisión ver Bonnet, 2015 y Piva, 2015.

⁹ Por Contrato fundacional entendemos lo que Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992) plantean como el primer contrato entre escuela y sociedad que le asigna sentido a las instituciones, que le otorga un mandato, una responsabilidad de permitir y favorecer su cumplimiento.

¹⁰ Leyes núm. 934 de 1878 y 19.047 de 1947.

¹¹ Decreto de ley número 14.538/44 sobre Aprendizaje y Trabajo de Menores, ley 15.240, de 1959, y su modificatoria, ley 19.206, de 1971.

¹² Entre 1954 y 1972 el régimen de reconocimiento de títulos para la enseñanza media estuvo regulado por la ley núm. 14.389, de 1954, y los decretos 17.087/56 y 13.315/57 (Paviglianiti, 1998:66).

¹³ El artículo 5° de la mencionada ley fue reglamentado por el decreto núm. 19.988/72, por el cual se autoriza a los 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” (Paviglianiti, 1998:67).

¹⁴ 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 Consejo Federal de Educación en su Resolución N6 de su IV Asamblea Extraordinaria de diciembre de 1976: “encomendar a los organismos de conducción de los que dependen establecimientos de los niveles primario y medio arbitren las medidas para su inmediata aplicación”.

¹⁵ En 1991 se sanciona la Ley de Transferencia Educativa, a través de la cual se faculta “al P.E.N. [Poder Ejecutivo Nacional] a transferir a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos”.

¹⁶ Según Puiggrós (2003:191), como consecuencia, en Argentina hay provincias en cuyos territorios coexisten aún tres y cuatro sistemas distintos (primaria y secundaria de seis años cada una; primaria de siete y secundaria de cinco; tres ciclos y polimodal; dos ciclos, escuela intermedia y polimodal).

¹⁷ Aclaración sobre la comparación de datos. Las diferencias que se registran entre la matrícula del nivel en el primer eje del análisis y este segundo tienen que ver con el relevamiento de la información según las fuentes. Así, para las fuentes censales la asistencia al nivel medio es tomada sin considerar las modalidades.

Referencias

- Bonnet, A. (2015). “El Kirchnerismo: un breve balance”, *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, núm. 56 (en línea). Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-56/el-kirchnerismo-un-breve-balance>
- Borón, A. (2010). “La coyuntura geopolítica de América Latina y el Caribe en 2010”, ponencia presentada en el coloquio organizado por Casa de las Américas, 22-24 de noviembre. Disponible en: <http://www.insumisos.com/LecturasGratis/la%20coyuntura%20geopolitica%20de%20america%20latina%20y%20el%20caribe%20en%202010%20-%20atilio%20a.%20boron.pdf>.

- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/ Grupo Editor Latinoamericano.
- Braslavsky, C. (2001). *La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires: Santillana Argentina.
- CESO (2014). *Distribución del ingreso en Argentina (2003-14)*, informe económico especial número IV, Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz. Disponible en: http://www.alainet.org/images/ceso_dist_del_ingreso_y_empleo_final.pdf
- Eichelbaum de Babini, A. M. (1995). *La medición de la educación de las unidades sociales*, Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora (2011). “Las políticas educativas en argentina: herencias de los 90’, contradicciones y tendencias de nuevo signo”, *Educ. Soc.*, vol. 32, núm. 115, pp. 339-356. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Fernández, A.; Finocchio, S. y Fumagalli, L. (2000). “Cambios de la educación secundaria en la Argentina”, en C. Braslavsky (comp). *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis Europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires: IIPE-Unesco/Santillana.
- Fernández Soto, S. (2013). “La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada, el caso argentino”, *Servicio Social*, núm. 113, pp. 53-85.
- Filmus, D. y Kaplan, C. V. (2012). *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires: Aguilar.
- Foucault, Michele (2006). *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France: 1977-1978*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Frigerio, G.; Poggi, M. y Tiramonti, G. (1992). *Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión*, Buenos Aires: Troquel.
- Fritz K., R. (1979). *Education and society in modern Europe*, Bloomington: Indiana University Press.
- 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
- González Montiel, M. y González Pérez, A. (2012). “La educación comparada y su impacto en el mundo actual”, blog *Equipojuigalpa*. Disponible en: <http://equipojuigalpa.blogspot.com.ar/2012/01/la-educacion-comparada-y-su-impacto-en.html>
- Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Hagman, I. (2014). *La Argentina kirchnerista en tres etapas. Una mirada crítica desde la izquierda popular*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cuadernos de Cambio.
- Kaplan, C. (2008). *Talentos, dones e inteligencias, el fracaso escolar como destino*, Buenos Aires: Coluhue.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media*, Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Laclau, E. (1970). *La formación del mundo moderno*, col. Siglomundo. La historia documental del siglo XX, fascículo 1, Buenos Aires: CEAL.

- López, Emiliano (2015). *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Pavliglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Buenos Aires: Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Puiggrós, A. (2003). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*, Buenos Aires: Galerna.
- Tenti Fanfani, E. (comp.) (2003). *La educación media en la Argentina. Desafíos de la universalización*, Buenos Aires: OSDE/IIPE-Unesco
- Tiramonti, G. (comp.). (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*, Buenos Aires: FLACSO/Manantial.
- Wacquant, L. (comp.). (2005). *El misterio del ministerio*, Barcelona: Gedisa.

Artículo recibido: 6 de agosto de 2016
Dictaminado: 20 de septiembre de 2016
Segunda versión: 20 de octubre de 2016
Aceptado: 26 de octubre de 2016