

19

## La educación argentina en democracia

Cambios, problemas y desafíos de una escuela fragmentada

Graciela Krichesky y Karina Benchimol



25 años  
25 libros

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL

 Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

# **La educación argentina en democracia**

Cambios, problemas y desafíos de una escuela fragmentada

## **Veinticinco años, veinticinco libros**

El ciclo político inaugurado en Argentina a fines de 1983 se abrió bajo el auspicio de generosas promesas de justicia, renovación de la vida pública y ampliación de la ciudadanía, y conoció logros y retrocesos, fortalezas y desmayos, sobresaltos, obstáculos y reveses, en los más diversos planos, a lo largo de todos estos años. Que fueron años de fuertes transformaciones de los esquemas productivos y de la estructura social, de importantes cambios en la vida pública y privada, de desarrollo de nuevas formas de la vida colectiva, de actividad cultural y de consumo y también de expansión, hasta niveles nunca antes conocidos en nuestra historia, de la pobreza y la miseria. Hoy, veinticinco años después, nos ha parecido interesante el ejercicio de tratar de revisar estos resultados a través de la publicación de esta colección de veinticinco libros, escritos por académicos dedicados al estudio de diversos planos de la vida social argentina para un público amplio y no necesariamente experto. La misma tiene la pretensión de contribuir al conocimiento general de estos procesos y a la necesaria discusión colectiva sobre estos problemas. De este modo, dos instituciones públicas argentinas, la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de General Sarmiento, a través de su Instituto del Desarrollo Humano, cumplen, nos parece, con su deber de contribuir con el fortalecimiento de los resortes cognoscitivos y conceptuales, argumentativos y polémicos, de la democracia conquistada hace un cuarto de siglo, y de la que los infortunios y los problemas de cada día nos revelan los déficits y los desafíos.

Graciela Krichesky y Karina Benchimol

# La educación argentina en democracia

Cambios, problemas y desafíos de una escuela fragmentada



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Krichesky, Graciela

La educación argentina en democracia : transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada. - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2008.

112 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección "25 años, 25 libros" ; 19)

ISBN 978-987-630-048-3

1. Políticas Educativas. I. Benchimol, Karina. II. Título  
CDD 379

### **Colección "25 años, 25 libros"**

**Dirección de la Colección:** Horacio González y Eduardo Rinesi

**Coordinación General:** Gabriel Vommaro

**Comité Editorial:** Pablo Bonaldi, Osvaldo Iazzetta, María Pia López, María Cecilia Pereira, Germán Pérez, Aída Quintar, Gustavo Seijo y Daniela Soldano

**Diseño Editorial y Tapas:** Alejandro Truant

**Diagramación:** Alejandro Truant

**Colaboración:** José Ricciardi

**Ilustración de Tapa:** Juan Bobillo

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008

Gutiérrez 1150, Los Polvorines. Tel.: (5411) 4469-7507

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

© Biblioteca Nacional, 2008

Agüero 2502 (C1425EID), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tel.: (5411) 4808-6000

[www.bn.gov.ar](http://www.bn.gov.ar) | [bibliotecanacional@bn.gov.ar](mailto:bibliotecanacional@bn.gov.ar)

**ISBN:** 978-987-630-048-3

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de los editores.

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## Introducción: la escuela, ayer y hoy

Escribir sobre los últimos 25 años de la educación argentina implica mirar al pasado y al futuro a la vez: es pensar sobre lo que llevó a la escuela a constituirse en lo que es hoy, y sobre la experiencia educativa que tendrán las generaciones más jóvenes y las generaciones futuras.

Recorrer estos 25 años nos lleva a relatar rupturas y continuidades. Las escuelas, en este periodo, han cambiado y a la vez han mantenido estables muchas de sus características. El sistema educativo se ha transformado y fragmentado. A partir de sucesos, datos, informes de investigaciones, imágenes en la memoria y recuerdos varios que se ensamblan y se superponen, intentaremos comenzar a repasar y analizar algunos aspectos de la historia reciente del sistema educativo.

La escuela fue uno de los espacios que la última dictadura militar priorizó para la difusión de su ideología y donde procuró hilvanar la legitimidad y el apoyo indispensables que le permitieran mantenerse en la conducción del país. Durante la dictadura se intentó imponer, en todos los niveles de la escolaridad, la supresión de cualquier expresión de las diferencias en el pensamiento. Dejaron de estar presentes en la escuela las matemáticas modernas, la gramática estructural, los centros de estudiantes, los debates públicos, la confrontación de teorías sociales, las visiones revisionistas de la historia, las pedagogías libertarias, las cátedras libres. Las universidades estatales fueron intervenidas, se redujo el presupuesto y se minimizó la investigación. Se utilizó el miedo, el control de la familia y una política tendiente a desarticular cualquier posibilidad de participación en la sociedad civil.

A modo de anticipo, podríamos mencionar algunos cambios sucedidos a partir del advenimiento de la democracia.

El nivel inicial se expandió. Se incrementaron los colegios privados. En casi todas las primarias los niños dejaron de saludar parándose al lado del banco (algo similar al saludo militar), y los vínculos entre docentes y alumnos se hicieron más cercanos e informales.

Ingresaron las primeras computadoras a las escuelas, en un comienzo ligadas con propuestas relacionadas con la programación: en las escuelas medias, especialmente en las técnicas, se empezó a enseñar el lenguaje “Basic”. En algunas primarias privadas se introdujo el lenguaje “Logo” (el de la tortuga), y años más tarde se comenzó a utilizar en las escuelas la computadora como herramienta.

En el año 1984 las escuelas secundarias comenzaron el ciclo escolar con la dinámica, normas y costumbres derivadas del período de la dictadura militar. Sin embargo, en muy poco tiempo, algunas improntas de la democratización reciente comenzaron a transformar sus características.

En las secundarias públicas nacionales había examen de ingreso (en el año 1983 se tomó por última vez para el ingreso de la cohorte 1984). Muchas escuelas de los centros urbanos eran todavía exclusivas para mujeres o para varones. A partir de entonces todas las escuelas públicas pasaron a ser “mixtas”, el ingreso comenzó a realizarse por sorteo, se desarrollaron períodos de recuperación para los estudiantes que tuvieran notas bajas en algún trimestre. Estos cambios tendían a la democratización de una escuela secundaria que había sido altamente selectiva, discriminadora y meritocrática durante los años de la dictadura.

En 1984 había muchas normas que regían la vestimenta y el peinado de los estudiantes. En algunas secundarias para varones todavía se conservaba el uniforme y en las escuelas “de señoritas” aún había que usar guardapolvo blanco hasta la rodilla, medias azules, zapatos, y debajo del guardapolvo ropa de color blanco. El cabello de las jóvenes debía estar recogido, sin mechones en la frente. Con el avance de la democracia, estas costumbres comenzaron a flexibilizarse, principalmente en los centros urbanos: muchas escuelas públicas en las que antes los jóvenes tenían que usar uniforme, o guardapolvo con ropa blanca debajo del mismo, pasaron a dejar de lado esas normas para la vestimenta y los alumnos comenzaron a ir a clase con pelo largo, aros, *piercing*, maquillaje, etc. El “cuellito blanco”, que todavía se vendía para que las jóvenes usaran debajo de los guardapolvos y así taparan la vestimenta de color, pasó a ser “una antigüedad”.

En relación con estos cambios, se puede interpretar que la escuela pasó de suponer que podía “uniformar/homogeneizar” a los alumnos a un mayor reconocimiento de la adolescencia en la escuela y de la diversidad en los estudiantes. Con los uniformes impuestos, la diferencia y la heterogeneidad aparecen principalmente como una amenaza o como un peligro, plantea Inés Dussel. Cuando se relajan las normas referidas a la vestimenta en las escuelas, se abre la posibilidad de un mayor reconocimiento institucional a las diferencias existentes.

Los primeros años de democracia se caracterizaron por la reorganización de los centros de estudiantes en las escuelas secundarias de los principales centros urbanos, que acompañaban las movilizaciones de una sociedad esperanzada por los espacios de participación política que se habían recuperado tras la dictadura. En ese contexto, se crearon Consejos de Convivencia para tratar problemas relacionados con la disciplina escolar. La participación de los estudiantes en las instituciones creció.

En estos 25 años se modificó dos veces la estructura del sistema educativo. En 1993, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, de la escuela primaria de siete años se pasó a la Educación General Básica (EGB) de nueve años, organizada en tres ciclos. Se creó el Polimodal para los últimos tres años de la antigua secundaria. En 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional, con lo que el sistema volvió a estructurarse con un nivel primario y un nivel secundario de 5 ó 6 años, según la jurisdicción.

Cambió la niñez, cambió la adolescencia y por lo tanto cambiaron los sujetos que aprenden en las escuelas. También cambiaron mucho los maestros y los profesores.

En este período, la escuela pública tuvo que hacerse cargo, especialmente a partir de los efectos de las políticas neoliberales y en relación con la desigualdad y la exclusión que resultaron de ellas, de un conjunto de nuevas funciones, tales como brindar a niños y adolescentes el almuerzo, meriendas reforzadas y en muchos casos, asistencia social.

Ahora bien, así como hubo cambios, es posible identificar algunos rasgos que no se han modificado sustancialmente.



Los tiempos escolares continúan divididos en horas de clase de 40 minutos o bloques de 80 minutos. Un timbre para toda una escuela es lo que aún marca que debe haber cambios en las actividades de los alumnos. La poca flexibilidad horaria, vinculada con la histórica y constitutiva separación (o aislamiento) de la escuela en relación con el mundo exterior, genera propuestas pedagógicas que deben ajustarse a tiempos muy pautados institucionalmente, que no necesariamente acompañan los tiempos para el aprendizaje. Asimismo, el sistema educativo continúa siendo bastante rígido en su organización graduada y simultánea en casi todo el país. Los niños permanecen en un mismo agrupamiento durante años, y en el caso de la primaria, durante casi toda la jornada escolar con el mismo docente.

Por otro lado, la disposición espacial de las aulas y otros lugares de la escuela no ha cambiado: en la mayoría, los pupitres continúan frente a un pizarrón, la biblioteca es un ámbito muchas veces alejado de los niños, el comedor es un gran espacio ruidoso a la hora del almuerzo, etc.

Los cuadernos y las carpetas han variado muy poco: en ellos los alumnos generalmente copian del pizarrón, subrayan los títulos, y los docentes dejan sus marcas de corrección. En pocas excepciones son espacios para experimentar, para probar, de registro personal. Tal como lo analiza Silvina Gvirtz, la realidad es que en estos últimos 25 años tuvieron lugar o se acentuaron algunas modificaciones “de forma”.

Además, se mantienen los tradicionales dispositivos de evaluación: las pruebas, los exámenes, la aprobación por año lectivo completo y no por materias o áreas.

Finalmente, las edificaciones de las escuelas no se han modificado y en muchos casos se han deteriorado.

En un contexto de cambios sociales tan profundos como los que atravesamos en el siglo XX y a comienzos del XXI, la escuela conserva muchas de sus “formas” generadas hace más de un siglo. David Tyack y Larry Cuban indagaron precisamente en las reglas –la “gramática escolar”– que componen el núcleo duro de la vida de la escuela, apenas modificado en los últimos ciento cincuenta años

de historia. Cómo se organiza el tiempo y el espacio (aulas, horarios, materias, recreos), la estructura con la que se organizan los saberes (materias, asignaturas, áreas), las categorías en las que se clasifica a los alumnos en grupos (grados, enseñanza simultánea), las reglas de acreditación y de promoción (la evaluación, los exámenes, las notas para promover). Estas características marcan y delimitan, sin duda, posibilidades de acción y de cambio en el interior de las escuelas.

A 25 años de un momento de gran ilusión, hoy tenemos la sensación de que, sin duda, la democracia posibilitó una mejor educación en relación con los años anteriores, pero también el sentimiento y la percepción de que la escuela no es lo suficientemente democrática ni justa como institución y que hay mucho pendiente. Palabras como “fragmentación”, “desigualdad” y “exclusión” son mencionadas con frecuencia en estas páginas, y producen una sensación amarga. A la vez, analizar estadísticas sobre la escolaridad también habilita una cuota de optimismo en relación con el hecho de que más niños y más jóvenes asisten hoy a las escuelas argentinas. Es por todo esto que un nuevo reto asoma con persistencia en cada capítulo: ¿cómo generar las condiciones necesarias para una educación más justa? ¿Qué se puede hacer desde el trabajo en las aulas para contribuir a ello?

Este libro intenta una aproximación a aquello que ha cambiado y también a todo lo que permanece casi inalterable en la educación de nuestro país, y más específicamente, en sus escuelas. Se estructura en seis capítulos. Parte de una mirada macro educativa, desarrollada a lo largo de los dos primeros. En el primero se realiza un recorrido por las políticas educativas generadas desde los gobiernos, principalmente las referidas al Congreso Pedagógico y a las leyes educativas que se sancionaron en estos 25 años. En el segundo se describen y analizan las propuestas realizadas para generar cambios en los contenidos de la enseñanza.

En los capítulos siguientes, el foco se aproxima a las escuelas y a los desafíos que hoy debe enfrentar la institución escolar. El tercero presenta algunos resultados de investigaciones que muestran cómo el sistema educativo se ha fragmentado. Posteriormente se recorren los cambios en relación con la matrícula escolar y el alcance de la

cobertura de los niveles inicial, primario y medio; y se analiza el crecimiento del sector privado en la oferta escolar.

En el cuarto, se describe la problemática en relación con los alumnos que promocionan, que repiten y que abandonan en el sistema educativo. Se analizan las cifras, desde una perspectiva centrada en qué hace la escuela y el sistema con estos niños y jóvenes. ¿Se trata de niños y jóvenes que abandonan o que la institución excluye?

En el quinto capítulo, el foco se ubica dentro de la escuela. Se analizan fundamentalmente dos temáticas, fuertemente vinculadas con el contexto social: la tensión entre enseñar y asistir en las escuelas y la violencia escolar.

El sexto se refiere a la inclusión educativa. Ésta se relaciona con el derecho a la educación de los niños y los jóvenes. No se trata sólo de pensar cómo hacer para que estén adentro de las escuelas, sino de cómo hacer para que sean sujetos de una educación de calidad, una educación que les permita aprender conocimientos necesarios para ser integrantes de nuestra sociedad, y a la vez conocimientos que les posibiliten pensar y actuar para su transformación. En esta parte del libro se mencionan características de algunos programas que apuntan a lograr la inclusión, y, hacia el final, se plantean los desafíos pendientes al respecto.

Los testimonios que aparecen, especialmente en la segunda parte, corresponden a diversas entrevistas a docentes del sistema, realizadas en el marco de las investigaciones en las que hemos participado recientemente. Entendemos que su voz enriquece y matiza nuestras palabras, y nos acerca más a la escuela, escenario de su práctica cotidiana.

Por cierto, quedan fuera del relato muchos temas vinculados con lo educativo, por ejemplo la universidad (sobre esa cuestión hay un volumen específico, de Pablo Buchbinder y Mónica Marquina, en esta misma colección), la formación docente, la educación especial, las estrategias didácticas que han prevalecido en los distintos niveles, la formación profesional, la educación de adultos, la educación no formal. Enfocamos principalmente los cambios del sistema educativo y de las escuelas, decisión tomada en virtud de los

límites de esta producción. Nos interesa aclarar, finalmente, que si bien el libro se refiere a la educación en nuestro país, la mayoría de los ejemplos y testimonios corresponden a docentes de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires, ámbitos en los que desarrollamos nuestras tareas de docencia y de investigación.

Escribir este libro ha sido una tarea que hemos disfrutado. Va nuestro agradecimiento a los colegas y amigos que aceptaron realizar lecturas críticas con tiempos muy limitados, y a quienes nos confiaron la tarea. Esperamos que estas páginas despierten la reflexión y las emociones en los lectores, quienes desde algún lugar –ya sea como alumnos, padres, directivos, docentes, funcionarios y/o investigadores– participan de la trama educativa que aquí intentamos contar.



## Las políticas educativas de los últimos 25 años

“Sociedad red” (Castells), “modernidad tardía” (Giddens), “sociedad del riesgo” (Beck) o “sociedad mundial” (Luhmann) son los nombres que diversos autores han dado al tipo de sociedad que resulta del conjunto de transformaciones de diverso tipo operadas en la época de la globalización. La mayoría de estos autores coincide en señalar la profundidad de los cambios que afectan el actual orden global, que han producido la reestructuración de las relaciones sociales y la pérdida de vigencia de los marcos de regulación colectiva desarrollados en la época anterior.

Entre nosotros, Maristella Svampa ha compilado, en su libro *Desde abajo*, textos de distintos investigadores en los que se pone en evidencia cómo muchos de los debates sobre la “cuestión social” actual giran en torno de los efectos perversos de este proceso de mutación estructural, que en nuestro país (como en casi toda Latinoamérica) implican una alta concentración de la riqueza y de las oportunidades de vida en los sectores altos, una fractura cada vez mayor en el interior de las clases medias, un notorio empobrecimiento y reducción cuantitativa de las clases trabajadoras y, por último, un superlativo incremento de los excluidos. En este contexto de profunda transformación de las pautas de integración y de exclusión social se registraron cambios importantes en las identidades sociales, y esto también generó cambios en las escuelas, ya que, en muchos casos, los marcos sociales que orientaban las conductas y las prácticas de los actores desaparecieron casi por completo, y los sujetos y las instituciones se vieron obligados a afrontar la situación de empobrecimiento o de exclusión social.

¿Qué pasó con la educación en estos años? ¿Cómo afectó el cambio en la estructura social a las escuelas? Hoy los datos muestran algunas tendencias que han atravesado a la escuela pública durante este período de la historia nacional, entre las que sobresalen la democratización, y simultáneamente, la fragmentación. A lo largo de este libro, trataremos de mostrar cómo ambos procesos delinearon la forma actual del sistema educativo en general, y de la escuela en particular.

## Los ochenta

Los años 80 estuvieron atravesados por la democratización del sistema educativo (“democratización” en comparación con el oscuro período anterior de la dictadura militar), con un proceso participativo que se manifestó especialmente en el Congreso Pedagógico Nacional que tuvo lugar entre 1986 y 1988. Durante la década se recuperaron en las escuelas contenidos y prácticas educativas obturados por la dictadura, y el escenario educativo pareció vivir una instancia de liberación, aunque también con muchas frustraciones, que se manifestaron al final del período.

Fue una década de sucesivas crisis, con un bajo nivel de crecimiento económico y un gran aumento de la población escolar, que tuvo como uno de sus resultados centrales la reducción del salario docente. En efecto, entre 1980 y 1990 el gasto educativo total no aumentó, el salario docente se depreció un 41% y la tasa neta de escolarización del nivel medio aumentó un 55%. Estos números señalan que, como escribió Cecilia Braslavsky, el aumento de las tasas de escolarización –que implica más escuelas y más docentes– no se financió con más recursos que la reducción del salario docente.

### *El Segundo Congreso Pedagógico Nacional*

El 30 de septiembre de 1984 se sancionó la Ley 23.114, por la que se convocó a la realización del Segundo Congreso Pedagógico, una experiencia por la cual diversos sectores de la sociedad civil contaron con un ámbito específico para discutir y delinear iniciativas tendientes al mejoramiento y modernización del sistema educativo argentino.

Basada en la tradición del Congreso Pedagógico de 1884 –que había dado origen a la Ley 1.420–, la realización del Congreso Pedagógico Nacional constituyó una experiencia de concertación educativa en Argentina, aunque no fue un caso de participación popular y democrática plena, dado que la discusión fue hegemonizada por la Iglesia católica, que logró imponer en gran medida su propia concepción educativa en las conclusiones finales de las jornadas.

La gran aspiración específica era generar vastos espacios de debate, para que las políticas educativas se formularan a través de nuevos mecanismos. Al inaugurar las deliberaciones del Congreso, el 4 de mayo de 1986, el entonces presidente Raúl Alfonsín expresaba que el mismo, además de tener la función de fijar las pautas para un sistema educacional futuro, sería “pedagógico en sí mismo”. A través de su propio desarrollo nos impartirá la enseñanza fundamental de una democracia moderna, es decir, nos enseñará a participar”, sostuvo. Afirma Adriana Puiggrós,

tan sólo se trataba de lograr una democratización de las instituciones y su puesta al día, mediante un discusión amplia de toda la sociedad y finalmente una legislación que recogiera los resultados de tal discusión. Ésa era la intención de los radicales en su momento de euforia reformista inicial, que fue acompañada por todos los partidos políticos. Todos ellos miraban entonces al doloroso reciente pasado en un efímero gesto de responsabilidad política y social y consideraron importante realizar una gran consulta nacional sobre la educación que, finalmente, se ocupara de los argentinos que harán funcionar este país en las próximas décadas. Una preocupación eran los contenidos y también el autoritarismo y la represión que habían calado profundamente en las relaciones entre educadores y educandos.

En general no fue muy activo el papel de los maestros: contrastando con algunas expectativas iniciales, no se verificó una participación mayoritaria. Tal vez no se hayan sentido lo suficientemente atraídos a participar por el alto grado de politización de quienes eran sus representantes gremiales, que encontraron en el ámbito del Congreso un espacio en el que, de manera legítima, podían desplegar reivindicaciones y propuestas. Además, la convocatoria a la elaboración de diagnósticos generales sobre la educación y la discusión de grandes lineamientos políticos no significaron verdaderos incentivos para maestros más preocupados por los problemas de la escuela, del aula y los contenidos de la enseñanza.



Tampoco fue importante la participación de los alumnos y estudiantes, a través de sus centros representativos. Sí, en cambio, resultó significativa la de los padres, en muchos casos portavoces de la Iglesia.

La duración del Congreso Pedagógico fue de más de dos años. Su desarrollo no fue enteramente lineal y atravesó por circunstancias políticas e institucionales diversas. Con todo, es posible afirmar que el valor del Congreso Pedagógico reside en haber incluido el tema educativo en la agenda, integrada por las cuestiones que los miembros de una sociedad juzgan como merecedoras de atención pública. Por otro lado, muchas de las propuestas que se dieron a conocer en el marco del Congreso, si bien no fueron implementadas en ese momento, años más tarde se incorporaron a la Ley Federal de Educación.

Un claro ejemplo de esto lo constituye el documento que presentó el Partido Justicialista (PJ) titulado “El peronismo participa en el Congreso Pedagógico”, en el cual se proponía descentralizar el servicio educativo y regionalizar la programación curricular, reorganizar la enseñanza media dividiendo el nivel en dos ciclos, e implementar contenidos mínimos nacionales, regionales y locales. Todos estos lineamientos fueron llevados a la práctica cuando comenzó a gobernar el PJ a partir de 1989, lo que da cuenta de la importancia del Congreso Pedagógico Nacional como ámbito de explicitación de políticas que se adoptarían en el futuro.

Algunas de las exposiciones que se realizaron durante el desarrollo del Congreso, y que quedaron plasmadas en su informe final, permitieron identificar con claridad varios problemas y las estrategias para resolverlos:

- El planteo del exceso de centralización presente en la educación argentina permitió identificar la necesidad de regionalizar y descentralizar.
- La constatación de fuertes desigualdades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo permitió consensuar la necesidad de extender la obligatoriedad (que antes llegaba al séptimo y último grado del nivel primario) al último año del jardín de infantes, y a los tres primeros años del nivel medio.

- El diagnóstico de la disociación entre el sistema educativo y las necesidades productivas obligó a repensar las salidas laborales, en especial luego del tercer año de escolaridad media, ahora propuesto como último año de escolaridad obligatoria.

Al finalizar la gestión del presidente Alfonsín, los cambios implementados se relacionaban, especialmente, con la democratización de la vida en las instituciones escolares. Sin embargo, no se llegaron a implementar reformas profundas en el sistema educativo. En la década de 1990, durante el gobierno de Carlos Menem, se comenzaron a materializar otras transformaciones...

## **Los noventa**

Durante el primer gobierno de Menem, la política educativa estuvo muy influenciada por las directivas del Banco Mundial, tendientes a la descentralización de los sistemas educativos y a considerar a la educación un bien de mercado que debía ser regulado por la oferta y la demanda.

Tal como afirma Juan Carlos Tedesco, lo que caracterizó a la educación en los años 90 fue un “déficit de sentido”, que permitió que la eficiencia, la eficacia y los procesos administrativos y de gestión se instalaran como fines en sí mismos. “Descentralización”, “autonomía”, “medición de resultados” y “financiamiento” fueron los temas de la agenda. En ese contexto, se sancionaron dos leyes con alto impacto sobre la expansión y la transformación estructural del sistema educativo argentino, y también sobre su fragmentación: la Ley de Transferencias de Escuelas (N° 24.049/92) y la Ley Federal de Educación (N° 24.195/93).

Otra característica de los años 90 fue el desarrollo de políticas educativas compensatorias, de las cuales la más notable fue el Plan Social Educativo, que llegó a abarcar a más del 50% de las escuelas del país. Estas medidas dibujaron un sistema escolar que dejaba atrás la ilusión de políticas universalistas emancipadoras y las

reemplazaba por acciones compensatorias focalizadas. La distribución de recursos materiales y la capacitación docente que se proponía funcionaron como paliativos ante la desigualdad existente entre las escuelas del sistema educativo.

### ***La transferencia de las escuelas de la Nación a las jurisdicciones***

La deseada autonomía y descentralización, que había sido reclamada por los gremios docentes, no se realizó de la manera imaginada en aquel entonces. En el año 1992 se sancionó la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos de la Nación a las Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (N° 24.049), que cerró el proceso iniciado en el período de la dictadura cuando se transfirieron de la Nación a las jurisdicciones la mayoría de las escuelas primarias. La transferencia de 1992 traspasó las escuelas secundarias, las escuelas normales y los institutos terciarios, y se llevó a cabo sin un otorgamiento de presupuesto de la Nación a las jurisdicciones, lo que despertó muchas críticas de diferentes sectores. Las jurisdicciones tuvieron que hacerse cargo material y administrativamente de las instituciones educativas de su territorio. El Ministerio de Educación comenzó a ser denominado un “ministerio sin escuelas”. La transferencia de las escuelas a las jurisdicciones implicó una notable multiplicación y fragmentación de los modelos educativos en el país y acentuó las desigualdades ya existentes en el sistema educativo nacional.

### ***La Ley Federal de Educación***

En abril de 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación, y a partir de allí comenzó la denominada “transformación educativa”. Esta ley rigió las políticas públicas en la materia desde su promulgación en 1993 hasta fines de 2006.

La Ley Federal proponía un cambio en la estructura del sistema educativo, que a partir de entonces consistiría en un nivel inicial,

para niños de 45 días a 5 años, un nivel de Educación General Básica (EGB) de 9 años de duración, dividido a su vez en tres ciclos, y un nivel Polimodal de 3 años de duración. La obligatoriedad abarcaba la sala de 5 años y los nueve años de Educación General Básica. La implementación del cambio de estructura implicaba una fuerte articulación entre instituciones existentes hasta el momento.

Las jurisdicciones tomaron decisiones diferentes en relación a estos cambios:

- La ciudad de Buenos Aires y las provincias de Neuquén y Río Negro no implementaron el cambio de estructura y continuaron con la división de escuela primaria y escuela media de siete y cinco años de duración respectivamente.
- Quince provincias implementaron masivamente el tercer ciclo de la EGB (EGB 3) y el Polimodal: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chubut, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Salta, Tucumán y Tierra del Fuego, si bien llevaron adelante el cambio de manera diversa. Por ejemplo, Córdoba y Tierra del Fuego optaron por unir la EGB 3 con el Polimodal, quedando dos instituciones de 6 años cada una, mientras que Buenos Aires, Santa Cruz y Catamarca optaron por incluir a toda la EGB en la misma institución.

Es decir, la localización de la EGB 3 varió entre jurisdicciones y también en el interior de algunas. En ciertos casos fue incluida junto a la EGB 1 y EGB 2, en otros junto al Polimodal, y en otros se adoptó la modalidad de un establecimiento autónomo para este ciclo. Asimismo, la implementación del Polimodal también fue heterogénea, realizada en diferentes tiempos, y no se generalizó en todas las jurisdicciones.

Para poder llevar a cabo este cambio estructural los problemas edilicios no fueron menores. En muchas provincias, las escuelas primarias debieron incorporar secciones para dos años más de escolaridad, ocupando espacios que tenían otros destinos o achicando

aulas. Las diferencias en las opciones tomadas por las jurisdicciones en relación con la modificación de la estructura constituyeron uno de los factores que influyeron en la fragmentación del sistema.

### *Los “efectos” de las Leyes*

Entendemos que las consecuencias de las leyes no pueden conocerse recurriendo a la lectura de su texto, sino que han de ser objeto de investigación empírica. Si bien en algunos campos este estudio todavía está pendiente, no cabe duda de que uno de los efectos de las leyes que estamos considerando ha sido la expansión de la matrícula escolar. Cuando analizamos comparativamente las estadísticas provinciales respecto de la escolarización de los alumnos de 13 y de 14 años, antes y después de la sanción de la Ley Federal de Educación, el aumento de las tasas de escolarización resulta significativo (volveremos más adelante sobre esta cuestión). Otra de las consecuencias fue la eliminación de la escuela técnica, al quedar solamente como una de las orientaciones del Polimodal.

Por otro lado, y como ya se planteó, hubo importantes cambios respecto de la administración del sistema, que incluyen el traspaso de la responsabilidad por la educación y las escuelas desde la jurisdicción nacional a las provincias y su eventual traducción en un proceso de fragmentación.

Flavia Terigi afirma que desde la reforma se trabajó para el cambio pero se “olvidó” la consolidación y el mantenimiento de los sistemas escolares. Para las jurisdicciones fue dificultoso el cambio de estructura, especialmente porque implicó modificaciones obligatoriamente necesarias para su implementación, como aquellas relacionadas con la titulación de los docentes que debían enseñar en la EGB 3 o en el Polimodal y que debieron “reciclarse” a costa de resignar saberes expertos (que ya no formaban parte de la currícula) por otros adquiridos en cursos de reciclaje realizados *ad hoc*, o como los serios problemas edilicios ya mencionados.

Con el paso del tiempo, las controversias se desataron en diversos frentes. El trasfondo de la ley denotaba una preocupación

primordial por incluir a la escuela en una lógica de mercado que privilegiaba la eficacia en el gerenciamiento, la competitividad y la organización de *rankings* basados en modelos evaluativos ajenos a la realidad de las provincias. Por otro lado, la falta de articulación entre los niveles y la ausencia de recursos financieros, que en muchas provincias imposibilitaron la implementación del tercer ciclo, contribuyeron a conducir al sistema a una aguda crisis.

## **El cambio de siglo**

El cambio de siglo estuvo signado por una profunda crisis política, social y económica. El presidente Fernando de la Rúa asumió a partir de una alianza política entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (Frepasso) denominada “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”. Sin embargo, a pesar del nombre, los problemas políticos y financieros alejaron la posibilidad de llevar a cabo el programa educativo propuesto antes de las elecciones. No se lograron concretar políticas o reformas que tuvieran impacto en las escuelas. El 20 de diciembre de 2001 renunció el presidente De la Rúa en el marco de una de las peores crisis económico-sociales de la historia argentina. Crisis estructural que irrumpió en las escuelas, atravesando a docentes y alumnos, al afectar fuertemente la situación de muchas familias azotadas por el desempleo, la precarización laboral y la amenaza de la exclusión social.

## **Los primeros años del siglo XXI**

Después del gobierno de transición de Eduardo Duhalde, en el año 2003, durante el gobierno de Néstor Kirchner, y en el contexto de un fuerte cuestionamiento popular a las políticas neoliberales hegemónicas en los años 90, comenzaron a tomarse algunas medidas para tratar de reorganizar el campo educativo.

Se sancionó una ley que fijó un calendario de 180 días de clase como mínimo. Inmediatamente después se aprobaron los Núcleos

de Aprendizaje Prioritarios (NAP), con propuestas curriculares comunes para todo el país, con la idea de hacer frente a las desigualdades y a la fragmentación que mostraba el sistema educativo. En 2005 se aprobaron dos leyes: la Ley de Financiamiento Educativo, que prioriza la inversión en el sector y promete que el presupuesto para el área alcanzará el 6 por ciento del PBI en el año 2010, y la Ley de Educación Técnica, que atiende a la recuperación de las escuelas de este sector. Finalizando el año 2006 se sancionó la nueva Ley de Educación Nacional, que reemplazó a la Ley Federal que regía, como ya vimos, desde 1993.

### ***La Ley de Educación Nacional***

Las políticas implementadas en los 90 –que profundizaron la fragmentación entre las jurisdicciones y crearon condiciones de extrema desigualdad educativa– condujeron al sistema a una situación crítica. En esas circunstancias, a comienzos de 2006, luego de una consulta a diferentes sectores planteada en tiempos muy acotados, el gobierno nacional presentó su proyecto de *Ley Nacional de Educación* en el Congreso.

La nueva Ley Nacional de Educación buscaba, en general, restablecer las obligaciones del Estado nacional respecto de la educación en todos los niveles educativos y paliar la fragmentación resultante de la vieja Ley Federal.

En primer lugar, aumentó la extensión de la educación obligatoria de 10 a 13 años y restableció el antiguo formato de primaria y secundaria, aunque dejó en manos de las provincias decidir si la primaria tendrá seis o siete años. En segundo lugar, aumentó las exigencias para la carrera docente, extendiéndola a cuatro años para la formación de docentes del nivel inicial y primario, y promovió la creación de una política unificada de actualización profesional a través de un Instituto Nacional de Formación Docente. En tercer lugar, estableció la enseñanza de un segundo idioma y el acceso de los alumnos a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, junto con una formación integral para una sexualidad responsable.

La ley generó apoyos y objeciones que expresan oposiciones más profundas. Algunos educadores criticaron que no modifica algunos parámetros de fondo de la Ley Federal, como la gran permisividad hacia la educación privada.

En el momento de escritura de este libro recién comienzan a implementarse algunas propuestas que surgen de la nueva ley de educación. Habrá que esperar algunos años para conocer los cambios e impactos en el sistema educativo relacionados con el nuevo marco legal.

En relación con cada uno de estos encuadres legales y cada una de las gestiones de gobierno, se sucedieron también, durante el período que consideramos, diferentes políticas curriculares tendientes a modificar lo que se enseña en las escuelas. Nos referiremos a las mismas en el próximo capítulo.





## Los cambios en los contenidos de la enseñanza

Aquello que la escuela enseña —o debe enseñar— es un buen indicador de lo que una sociedad considera valioso para ser transmitido a los “nuevos” integrantes de la misma. El diseño curricular es precisamente eso: un recorte de aquellos contenidos que el Estado considera que deben ser transmitidos. En ese sentido, el currículum tiene el carácter de una “ley” que llega a la escuela, señalando lo que allí se debe enseñar. Cada época, según se trate de gobiernos más o menos autoritarios, va a permitir —o no— la transgresión de las normas curriculares.

Asimismo, los textos escolares constituyen los modos más significativos de cristalización de las propuestas curriculares. Son los grandes mediadores de esa propuesta, por su llegada a docentes y estudiantes. En el recorte y organización de contenidos que en ellos se realiza pueden encontrarse diferentes tipos de relación con el currículum.

Durante la última dictadura, los valores patrióticos y cristianos y la revalorización de la familia fueron la piedra angular de los contenidos, que apelaban a la construcción de un ciudadano heterónimo, temeroso de una ley que no podía modificarse. Así, los Contenidos Mínimos de 1977 planteaban, tal como lo describe Mariano Palamidessi,

una fuerte reducción de lo legítimamente transmisible en la escuela primaria, lo cual se plasmó en la exclusión de contenidos considerados como peligrosos —como la lógica de conjuntos o la “sociedad latinoamericana”—, así como en la incorporación en los diseños curriculares de muchas provincias de orientaciones culturales tradicionales, de nociones religiosas y, en la vigencia de una lógica priorizaba la regulación moral afectiva por sobre el énfasis en la transmisión del conocimiento.

Un ejemplo de esto lo constituye el documento curricular aprobado para la Capital Federal en 1981. En el mismo no tuvieron

participación alguna los docentes, y fue un gran libro de instrucciones de más de mil páginas que los docentes llamaron “El libro gordo de Petete”. Acorde con una postura tecnicista, los contenidos de la educación pasaron a un segundo plano, al igual que la creatividad y autoría de los docentes para sus propuestas de clase. El exceso de planificación con que ya venía ese currículum de la dictadura no suponía ningún esfuerzo de pensamiento o creatividad al docente: “estaba todo dicho”.

Asimismo, los manuales de esa época contribuyeron a acentuar los efectos de poder de esa norma curricular. Prácticamente no contenían actividades para el aula, y la forma en que los temas estaban presentados no admitían disenso ni participación alguna por parte de los niños. El saber que debía ser enseñado respondía a los lineamientos curriculares y adquiría el status de un dogma. Los pocos intersticios dejados por el currículum fueron obturados por los textos de los manuales y cerraron un cerco cognitivo a partir del cual no se pretendía formar un ciudadano autónomo. Tal como señala Javier Milman,

el ciudadano creativo, crítico y protagonista, que al menos en sus fundamentos anunciaba el currículum, no es un sujeto de los manuales analizados. Quizá porque las huellas que la coyuntura histórica dejó en estos textos imprimió una marca aun más profunda que la que dejó el diseño curricular.

La apertura democrática generó un cambio respecto de la concepción de la visión de la enseñanza y del aprendizaje y de las restricciones a la libertad de expresión. El tema de los derechos humanos comenzó a aparecer como un eje transversal en toda la norma curricular. Además, el abordaje se alejó del conductismo para pasar a una visión constructivista de la realidad.

En la ciudad de Buenos Aires, el gobierno porteño se encargó de anular inmediatamente las normas que limitaban el aprendizaje escolar de los alumnos, especialmente en lo referido a la alfabetización inicial y los inicios de la enseñanza de la matemática (es conocida la norma por la cual los maestros, durante la

dictadura, sólo podían enseñar hasta determinados números en los primeros grados), generando una nueva normativa curricular, vigente desde 1986.

El diseño curricular de 1986 ostentaba profundas marcas de sus condiciones políticas de producción, pero no alcanzó los niveles de legitimidad del anterior. Como señala Javier Milman,

su estructura abierta, sus propuestas de democratización de la institución escolar, la oportunidad de que el niño fuera partícipe en las decisiones sobre su aprendizaje, debían ser instrumentadas por docentes formados inicialmente en los profesorados o posteriormente moldeados a la usanza del currículum anterior. Este diseño, adaptado a las condiciones políticas, no previó las consecuencias de la apertura total al disenso, no tuvo en cuenta las condiciones sociales de una población disciplinada y casi apolítica a la que estaba destinado. No tuvo en cuenta la dimensión de la desintegración del tejido social y de los espacios de participación ciudadana que había operado la dictadura.

En síntesis, la implementación de un nuevo currículum no se tradujo en el aprovechamiento creativo de nuevas prácticas al interior del aula, sino más bien en una sensación de vacío y de anomia. La formación donde primaba la disciplina y la obediencia que propugnaba el diseño de 1981 dejó una huella que el diseño de 1986 no tuvo la capacidad de borrar.

Entre 1985 y 1991, otras catorce jurisdicciones implementaron procesos de reforma curricular que incluyeron una organización por áreas o interdisciplinaria. Las reformas curriculares provinciales estaban basadas en el cuestionamiento al autoritarismo de los planes tradicionales, se preocupaban por incluir a los sujetos del aprendizaje y a los docentes, y comenzaban a dar lugar a nuevos contenidos, como la formación para el trabajo.

La década del 90 marcó un quiebre y una transformación en las políticas educativas, en los planes de estudio, en los diseños curriculares y en los textos.

## **La Ley Federal de Educación y los Contenidos Básicos Comunes (CBC)**

La ley estableció que el Consejo Federal de Cultura y Educación tuviera entre sus funciones concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los Contenidos Básicos Comunes (CBC). El texto de la ley dice que el Poder Ejecutivo Nacional deberá

establecer, en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza —que faciliten la movilidad horizontal y vertical de los alumnos/as— dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares.

Los CBC tuvieron pretensiones de exhaustividad, al formular contenidos básicos para todos los niveles y modalidades del sistema. Los documentos del Consejo Federal de Educación plantearon que los CBC se orientarían a la formación de competencias y se apoyarían en el concepto de “contenido educativo”.

Los CBC se plantearon como contenidos para cada ciclo del sistema educativo, y no estaban distribuidos por año escolar. Inés Dussel plantea que se postularon como una actualización del contenido escolar, que era percibido como obsoleto y caduco por gran parte de la población. Fueron elaborados por especialistas de diferentes áreas de conocimiento. Había que “llenar” con contenidos a la escuela que había sido denunciada y diagnosticada por diversos pedagogos como “vacía de contenidos”.

La elaboración de los CBC trajo aparejadas discusiones políticas y religiosas, principalmente en los puntos referidos a la enseñanza de la historia y a la educación sexual. Respecto a esta última cuestión, inicialmente se había consensuado una serie de principios tributarios de los estudios de género para integrar los CBC. Sin embargo, poco después de distribuida a las escuelas la primera edición de los CBC, y merced a presiones de sectores

conservadores liderados por la cúpula de la Iglesia católica, sobrevino el veto oficial a la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de enseñanza y la consiguiente renuncia pública de destacados referentes dentro del equipo redactor de los CBC. Una de las modificaciones más palpables pasó por la supresión explícita del concepto de “género” y su sustitución por “sexo”, fuertemente connotado con lo “natural”.

A partir de la Ley Federal de Educación se estableció que el currículo tendría distintos niveles de especificación: el nivel nacional, determinado por los CBC, el nivel provincial, en el cual se desarrollaron los diseños curriculares, y el nivel de las instituciones escolares, que tuvieron que formular proyectos educativos institucionales (PEI).

Los CBC incidieron en las formulaciones curriculares de las jurisdicciones, y principalmente en la renovación editorial: se incrementó la producción y se renovaron los contenidos y enfoques en relación con los años anteriores. Sin embargo, como plantea Flavia Terigi, su elaboración no ha resultado de una estrategia capaz de producir el principal efecto para el que fueron pensados: el mejoramiento de la enseñanza para una mayor igualdad educativa. Terigi discute “el supuesto de que la desigualdad de contenidos a que pueden acceder los estudiantes en el sistema obedezca a un problema de prescripción”. La prescripción curricular no es suficiente para revertir los problemas de la escuela, ni aun para evitar el “vaciamiento de contenidos”.

## **Los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios**

En 2004, durante el gobierno de Néstor Kirchner y bajo la gestión de Daniel Filmus en el Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Cultura y Educación asumió el compromiso de desarrollar una política orientada a dar unidad al sistema a través de la identificación de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) desde el Nivel Inicial hasta la Educación Polimodal/Media, a partir de la aprobación de la Resolución N° 214/04.

Los NAP están organizados por campos de conocimiento y por año escolar. Están dirigidos a los Niveles Inicial, la Educación General Básica y la Educación Polimodal. Se plantearon como un paso importante para promover la integración del Sistema Educativo Nacional, reconocido como heterogéneo y fragmentario. Fueron presentados en los documentos como

un conjunto de saberes que deben formar parte de la educación de todos los niños y las niñas, tanto por su significación subjetiva y social como por su potencialidad para construir, en un proceso de mediano plazo, una base común que aporte a revertir las injusticias.

Si bien pronto los textos escolares comenzaron a difundir que incluían los NAP, en las escuelas no generaron demasiados cambios. Se difundieron en jornadas de reflexión docente, pero no han penetrado en las prácticas de las aulas.

¿Qué impacto tienen los CBC y los NAP para contribuir a una ecuación más justa y de calidad en el sistema educativo? La concepción subyacente, cuando se pretende lograr la articulación del sistema y la igualdad desde este tipo de documentos –tanto los que sustentaban los CBC como los NAP–, es que se puede lograr dicho propósito desde la prescripción. Pero, tal como se ha planteado en el caso de los CBC, tampoco la prescripción de los NAP será suficiente, y tal vez no tenga consecuencia alguna en relación con el propósito de favorecer la igualdad y la articulación del sistema.

En el documento de difusión de los NAP se menciona que la presencia de los mismos “se considera indispensable, pues se trata de modos de pensar o actuar fundamentales desde el horizonte de las condiciones de igualdad y equidad”. Sin embargo, en este tipo de enunciaciones no se consideran las mediaciones curriculares, las condiciones institucionales y las condiciones didácticas, ni tampoco se tiene en cuenta que, cuando no se interviene sobre las mismas, los contenidos suelen quedar como prescripciones en el papel, con escasa influencia en lo que sucede en las aulas.

En relación con lo expresado, como uno de los resultados de una investigación, Sandra Ziegler menciona que los docentes tienden a neutralizar a través de sus interpretaciones el contenido de los documentos curriculares, con el fin de sostener sus prácticas vigentes. Esta dinámica –dice– “desenmascara la ilusión de quienes pretenden instaurar un régimen de verdad alternativo y transformador desde una reforma promovida mediante documentos”.

Para producir lo que se ha llamado un “currículo justo” no alcanza con diseños curriculares que incluyan una serie de contenidos “comunes” o “prioritarios” para todo el país. Resulta necesario brindar experiencias educativas que sean al mismo tiempo relevantes y accesibles para los alumnos, pero que a su vez incluyan aquellos conocimientos universales que no son negociables. Las propuestas de la escuela no pueden ser producto solamente de prescripciones, sino que deben tener en cuenta un conjunto de condiciones múltiples que posibiliten su desarrollo. El desafío es generar y garantizar, tanto desde la prescripción curricular como desde el trabajo en las aulas, las condiciones necesarias para una educación más justa.





## La creciente fragmentación de la experiencia escolar

Si revisamos la bibliografía del campo de la sociología educativa de los últimos treinta años, los términos que sobresalen para describir al sistema educativo son “segmentación” y “fragmentación”.

Hoy en día resulta impropio preguntarse por la escuela en singular, en la medida en que existirían diversas escuelas, crecientemente diferenciadas, entre otros aspectos, por las asimetrías de capital –económico, social, cultural– de los actores que las habitan. El concepto de *segmentación* –término utilizado por los teóricos en los 80– aludía a un espacio social integrado, pero diferenciado jerárquicamente en relación con el origen social de sus miembros.

Hoy, la “segmentación” ha dado paso a la “fragmentación”. A diferencia de los segmentos, los fragmentos hacen referencia a espacios más o menos cerrados que congregan una serie de escuelas organizadas con un patrón cultural determinado. Como afirma Guillermina Tiramonti, el concepto de fragmentación, que comienza a utilizarse para describir al sistema veinte años después, “habilita pensar el espacio social y educativo como un compuesto de ‘fragmentos’ que carecen de referencia a una totalidad que le es común o un centro que los coordina”. Se trata de un fenómeno propio de una sociedad que se polarizó en extremo y que no es exclusivo de nuestro país, sino que está presente en toda América Latina.

Las instituciones que se agrupan en cada fragmento son muy diferentes a las que se agrupan en los otros; tanto que es difícil hacer comparaciones entre ellas para ordenarlas jerárquicamente, al estilo de escuelas “mejores” o “peores”. Los patrones con que se socializa a los jóvenes, los saberes que circulan, los valores y hasta los docentes, son otros. Mientras que en la determinación de los segmentos primaban los criterios de distribución cuantitativa, en la fragmentación cada espacio es cualitativamente diferente al otro.

## **Tres investigaciones**

Presentaremos a continuación, de manera muy sintética, los resultados de tres investigaciones que a lo largo de los últimos 25 años dan cuenta del estado de segmentación y fragmentación de nuestro sistema educativo.

### ***La discriminación educativa en Argentina***

Cecilia Braslavsky publicó en 1985 el libro *La discriminación educativa en Argentina*, en el que se presentaban los resultados de una investigación empírica sobre el pasaje del nivel primario al secundario entre los años 1983 y 1984, y se lograban detectar los efectos sociales del modo de funcionamiento del sistema educativo heredado en los comienzos de la etapa de construcción democrática en Argentina. La investigación mostró la segmentación educativa existente dentro del sistema público de educación, poniendo en evidencia la creciente diferenciación de recursos humanos, materiales y pedagógicos en la escuela primaria y secundaria, que conformarían *circuitos educativos diferenciados* por niveles sociales: las mejores escuelas reclutaban a los chicos mejor situados en la escala social.

De acuerdo con Braslavsky, en los inicios de los 80 el sistema educativo argentino cumplía con sus funciones específicas en forma antidemocrática, es decir, insatisfactoria para la gran mayoría de la población. Las peores condiciones se ofrecían en los segmentos de población empobrecidos y con escasas o nulas posibilidades de acceso al conocimiento por otros medios, mientras que las mejores condiciones se brindaban a segmentos de población cuya vida extraescolar les ofrecía también otras oportunidades de apropiación de habilidades o de conocimientos.

### ***La experiencia escolar fragmentada***

Con el paso del tiempo, otras investigaciones continuaron

mostrando a un sistema cada vez menos integrado. Gabriel Kessler, en su libro *La experiencia escolar fragmentada*, publicado en el año 2002 (casi 20 años después, por lo tanto, del estudio de Braslavsky), mostró los resultados de una investigación en la que se reconstruyen las experiencias socialmente estratificadas de profesores y alumnos de escuelas secundarias de Buenos Aires: las representaciones y el sentido otorgado a la educación en general, la visión sobre las escuelas y la formación recibida de profesores y alumnos de sectores altos, medios y bajos muestran escuelas totalmente diferentes entre sí y un panorama de profunda fragmentación de una experiencia educativa que alguna vez se pensó como homogénea. Al finalizar el libro, el autor plantea interrogantes a la luz de la crisis socioeconómica que acababa de asomar en diciembre de 2001:

¿Aumentará la segmentación 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 heterogeneidad social en los colegios por la vuelta de sectores que antes se habían retirado hacia la propuesta privada?

### *La trama de la desigualdad educativa*

En la investigación *La trama de la desigualdad educativa*, que dirigió Guillermina Tiramonti en el año 2005 se responde a estos interrogantes. La investigadora sostiene que el dato más saliente de la educación argentina es la fragmentación, y aquello que organiza a los distintos grupos de escuelas son valores, creencias, patrones de socialización y saberes muy diferentes. En el libro muestra cómo se han ido consolidando grupos muy homogéneos socioculturalmente, a través de un movimiento de permanente cierre, en el que cada fragmento expulsa lo diferente, configurando una realidad fragmentada que también alcanza a los maestros, ya que las escuelas tienen sus propios circuitos de selección de personal.

Hoy está en cuestión la denominación misma de “cuerpo docente” como totalidad homogénea: esta fragmentación del campo institucional conlleva fragmentación entre quienes se dedican a enseñar en estas instituciones. En otro estudio, Alejandra Birgin, en concordancia con la investigación de Tiramonti, advierte que “hoy no sólo los estudiantes y las condiciones materiales de escolarización son diferentes y desiguales en cada circuito, también lo son quienes en ellos enseñan”, señalando la existencia de circuitos de formación distintos para los docentes. De este modo uno de los baluartes de la escuela pública, el docente homogéneo e intercambiable entre instituciones estaría en “vías de extinción”, con lo que se refuerza la fragmentación.

Los procesos de segmentación del sistema educativo que ya anunciaba Braslavsky en 1985 –que después y desde otra perspectiva analizó en 2002 Kessler, quien ya se refería a “fragmentación”, y que retomó Tiramonti en 2005–, se han intensificado a lo largo de estos años. Se presentan a continuación algunas de sus características.

### **La fragmentación jurisdiccional**

Como ya se ha mencionado, los cambios que trajo la Ley Federal de Educación se tradujeron en un proceso de *fragmentación* que habría acentuado o aumentado (en ocasiones de modo dramático) las diferencias entre las escuelas de diversas jurisdicciones, y del que constituye testimonio elocuente la coexistencia en el país de alrededor de 55 combinaciones diferentes de lo que había sido hasta ese momento la oferta educativa de los niveles primario y secundario.

Si bien en 2007, en términos nacionales, alrededor del 97% de los chicos en edad escolar asisten a la escuela primaria, la tasa de escolarización neta (proporción de la población que se encuentra escolarizada sobre el total de esa población) muestra diferencias interprovinciales significativas.

Las regiones del Noreste y del Noroeste argentinos (NEA y NOA) tienen las tasas de escolarización más bajas del país en todos los

niveles. Particularmente las provincias de Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa y Santiago del Estero presentan los escenarios más preocupantes para EGB 1 y EGB 2, que empeoran aun más en EGB 3.

Por otro lado, en las provincias de la región Sur las tasas de escolarización para los tres ciclos de EGB son similares a las de la región central, que corresponden a las provincias más productivas de Argentina. En EGB 1 y 2, los niveles de escolarización de la región patagónica se encuentran entre el 98,5% y el 99,2%, siendo Chubut y Río Negro las provincias de menor tasa de escolarización y la de Santa Cruz la más alta. En EGB 3, las tasas experimentan una fuerte disminución, aunque se mantienen entre las más elevadas del país.

Son evidentes las grandes diferencias entre las jurisdicciones respecto de su estructura, recursos destinados a la educación, cantidad y calidad de escuelas, tasas de escolarización, repitencia y abandono. En el siguiente punto se muestra el panorama por nivel educativo.

## **Los niveles educativos en los últimos 25 años**

### ***Nivel Inicial***

Mientras históricamente el nivel inicial se ocupó de aspectos asistenciales y de cuidado —en la etapa de la represión se profundizó la antinomia asistencial/educativo—, en las últimas décadas ha concentrado cada vez más sus esfuerzos en cuestiones de índole pedagógica.

Durante la dictadura, las directivas pedagógicas para el nivel habían sido netamente tecnicistas: los planes excluían el jardín maternal y muchos de los que estaban en funcionamiento se cerraron. Como menciona Haydée Caffarena, quien fue directora del área del nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires durante varios años luego de la dictadura,

se consideraba que el niño era responsabilidad de los padres, y cuanto más se quedara en la casa y con la familia, mejor sería; por lo que se propiciaba que concurriera al jardín

recién a los 4 y 5 años. La educación inicial no era considerada un derecho de todos ni un bien social. Lo que se había avanzado en años anteriores, tanto en los cambios cualitativos en planes y programas de estudio como en la democratización del nivel, fue desapareciendo. No obstante, dentro del nivel hubo núcleos donde se siguió trabajando para su construcción. Se desvalorizaba tanto las posibilidades del nivel que no se lo ponía en el foco de atención como “peligroso”. Más adelante, con el advenimiento de la democracia, se requirió un tiempo de reconstrucción, los cambios no fueron inmediatos. Así, el nivel y las organizaciones diversas dieron fuerte batalla cuando en el proyecto de Ley Federal de Educación se omitía el derecho universal a la educación inicial. La Ley Federal se sancionó finalmente con una importante movilización en defensa de un nivel inicial integrado, valorizando al jardín maternal como parte del nivel y con una clara tendencia a su universalización.

La ampliación de la cobertura de la sala de 5 ha sido uno de los ejes sobre los cuales se han centrado las políticas en Argentina para el nivel inicial desde la sanción de la Ley Federal de Educación. En este marco, el esfuerzo realizado por todas las jurisdicciones para universalizar dicha sala ha sido muy importante. Según datos de la OEI, comparando el período 1990/2 con el período 2000/3, un 34% más de chicos urbanos de 5 años asisten al nivel inicial, y la cobertura en este caso ha pasado de casi el 70% a más del 90% del grupo de edad para el conjunto del país (datos de la OEI).

Por su parte, las estadísticas que dio a conocer en 2007 la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación dan cuenta de que la matrícula total del nivel se incrementó un 20% desde 1996 hasta 2006, lo que parece obedecer a dos razones. Por un lado, al establecimiento de la obligatoriedad de escolarización de los niños de 5 años desde la década del 90. Por el otro, a la incorporación creciente de niños en las salas de 3 y 4 años.

La importancia de la educación inicial se afianza, dado que hay fuerte evidencia de que la misma brinda mayores herramientas a los

niños para afrontar la educación básica: numerosas investigaciones demuestran que las trayectorias escolares exitosas corresponden a los alumnos que transitaron uno o más años por la educación inicial.

El acceso de los niños a la educación inicial responde a un patrón social: en todos los países de la región, tanto a inicios como a fines de los 90, las probabilidades que tienen los niños que residen en hogares con mayores ingresos familiares *per capita* de asistir a la educación inicial son mayores que las de los niños en hogares con menores recursos.

En este momento, la expansión del nivel inicial hasta lograr su universalización en la región ha ingresado en su etapa más dura, ya que la gran mayoría de los que aún no asisten pertenecen a los sectores sociales más rezagados de la estructura social.

### ***Nivel primario / Educación General Básica***

Argentina tiene una tradición de escolarización primaria obligatoria que data de hace más de un siglo. A excepción de la reforma de 1969, que intentó organizar una primaria superior, la escuela primaria siguió siendo el modelo de escolaridad elemental hasta la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993.

La Ley Federal supuso el cambio de la escuela primaria a la EGB, que pasó a organizarse por ciclos, divididos en tres grados cada uno, y en áreas de contenidos o campos del conocimiento (Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Tecnología, Educación Artística, Educación Física y Formación Ética y Ciudadana). Entre los cambios introducidos se destacan: la reafirmación de espacios curriculares por áreas y no por disciplinas, la actualización del conocimiento disciplinario a través de la renovación de los contenidos de las materias ya existentes, y la incorporación de nuevas temáticas o disciplinas.

El tercer ciclo implicó un cambio importante en la estructuración de la escuela primaria, ya que sumó dos años más, e introdujo una población más adolescente en la escuela. Es el nivel que ha concentrado el peso y los problemas de la transformación, ya que



planteó dilemas edilicios, institucionales y pedagógicos al sumar lo que tradicionalmente era el séptimo grado de la escuela primaria al primero y al segundo año de la secundaria.

Si se realiza un análisis comparativo de las tasas de escolarización de los niños entre 6 y 12 años en las distintas jurisdicciones del país, comparando los resultados de los censos de 1991 y de 2001, se encuentran tasas muy altas en casi todas las jurisdicciones, lo que muestra desde el comienzo de la década de los 90 una relativa equidad a nivel nacional. Entre 1991 y 2001 la tasa de escolarización de la población de entre 6 y 12 años aumentó sólo un 1,2%, lo que da cuenta del nivel de consolidación que ya tenía la asistencia a la escuela primaria desde antes de la sanción de la Ley Federal de Educación.

Sin embargo, las cifras cambian si se amplía el foco de análisis y se incluye a la población de entre 6 y 14 años, atendiendo a los cambios en la obligatoriedad escolar a partir de la Ley Federal de Educación: la heterogeneidad jurisdiccional aumenta, como también crece la tasa de escolarización de la población de 6 a 14 años –tres puntos porcentuales entre 1991 y 2001 (de 94,2% a 97,2% respectivamente, según una publicación de la DiNIECE)–, lo que demuestra el importante esfuerzo realizado por las jurisdicciones por escolarizar a los jóvenes de 13 y 14 años, edades incluidas en la obligatoriedad a partir de la Ley Federal de Educación.

No obstante, a pesar de los altos índices de escolarización, a nivel nacional, el 4,4% de la población de 13 años y el 8,1% de la de 14 años no se encuentra escolarizada.

La situación es mucho más alarmante en algunas jurisdicciones: en Santiago del Estero el 12,5% y el 22,5% de la población de 13 y 14 años, respectivamente, se encuentra fuera de la escuela; en Misiones esos porcentajes son de 13,4% y 20,2%; en Tucumán, de 9,9% y 19,9%; en Chaco, de 9,4% y 17,5%, y en Corrientes, de 8% y 14%.

### ***Las formas de la escuela primaria***

Si bien la escolaridad primaria responde a algunos principios de organización que han permanecido estables a lo largo de más

de un siglo, la homogeneidad y continuidad que reconocemos no debería llevarnos a tratar a la primaria como una realidad indiferenciada: en los últimos 25 años, a las escuelas primarias públicas con jornada simple y jornada completa se les sumaron otros formatos. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, muchas escuelas se han transformado en escuelas con Programas de Intensificación en Lenguas Extranjeras, en Actividades Científicas, en Artes, en Educación Física, y con Aulas en Red. Se han incluido en las escuelas, al igual que en algunas provincias, propuestas con actividades en contraturno, con clubes infantiles los fines de semana, etc.

Por otro lado, cabe mencionar que aun antes de la aplicación de la reforma educativa, que dio lugar a una importante diversificación de la oferta institucional, la escolaridad primaria reconocía otros formatos organizacionales, tales como los plurigrados de las escuelas rurales, que agrupan a alumnos que están cursando distintos grados en forma simultánea con el mismo maestro. Según datos citados por Flavia Terigi, éstas constituyen cerca de la mitad de las escuelas primarias de nuestro país, y casi todas ellas son rurales o semirurales. Cabe aclarar que son muy pequeñas, que reúnen pocos alumnos cada una de ellas.

### *El nivel medio*

A diferencia del nivel primario, que ya contaba con alta matrícula a fines de los 80, en el nivel medio (reestructurado por la Ley Federal de Educación en casi todo el país en EGB 3 y Polimodal, y modificado nuevamente por la Ley Nacional de Educación en Educación Secundaria en dos ciclos: básico y orientado) se produjo en la última década un importante aumento de la matrícula. Este incremento supuso la inclusión de nuevos sectores que tradicionalmente no accedían al sistema educativo, o a esos niveles del sistema.

El incremento de matrícula se observa sobre todo en el grupo etario que va de 12 a 17 años. De acuerdo con los datos de la DiNIECE, mientras en 1995 la tasa de escolarización de los niños de 12 a 14 años era del 88%, para 2002 esta cifra ascendía al 97,3%.

Un incremento mayor se observa en los adolescentes de 15 a 17 años: la misma tasa pasa del 57,7% al 83,8%.

En el nivel Polimodal, si bien la tendencia al crecimiento del total de matriculados se revierte en los últimos años, en el período 1996-2006 se verifica un significativo incremento de la matrícula, que asciende al 23,4%.

Por otro lado, si se considera la matrícula de jóvenes menores de 20 años que asisten a ofertas de nivel medio de escuelas de adultos, se constata una tendencia claramente ascendente, especialmente en los últimos años, a partir de 2003 (22%). Aunque no es posible verificar que se trate efectivamente de la misma población, la incorporación a la educación secundaria de adultos de jóvenes menores de 20 años –que podría pensarse que han dejado recientemente la educación común– estaría compensando en parte la pérdida de matrícula del nivel medio de esta última.

Las escuelas de adultos evidenciaron un notable incremento de matrícula en la última década, que acumula un 89%. Este comportamiento, sumado al hecho de que la distribución por edades muestra que el 42,3% de los alumnos son menores de 20 años, estaría sugiriendo un proceso de reinserción de jóvenes que, habiendo abandonado la educación común, se reincorporan al sistema en busca de nuevas oportunidades para completar su escolaridad.

De acuerdo con datos de la DiNIECE, se puede observar que “se ha corrido” hacia arriba la edad en que los alumnos de bajos recursos dejan el sistema escolar. Mientras que para 1995 las tasas de cobertura comenzaban a descender entre los 12 y los 14 años (pasando del 98,3% para las edades comprendidas entre los 6 y 11 años al 88% para el grupo etario de 12 a 14), en 2003 la alta cobertura se mantuvo hasta los 15 años. De este modo, es posible afirmar que para el caso de la población urbana de sectores populares ha habido un incremento sustantivo en los años de escolarización.

Este incremento convive, sin embargo, con una situación preocupante: la escuela media tiene problemas para retener a toda la población que hoy llega a sus puertas. En este nivel, la repitencia y el abandono escolar, sobre todo en los últimos años, son alarmantes. Los índices de repitencia muestran una tendencia

creciente. También aumenta la tendencia al abandono, fundamentalmente en Polimodal.

Consistentemente con estos datos, el censo de 2001 revelaba que entre los jóvenes de 20 a 29 años los que tenían el secundario incompleto eran mayoría: alrededor de 52%. En definitiva, muchos más entraron, pero muchos abandonaron. No es sorprendente observar quiénes son estos jóvenes: los resultados escolares, antes y ahora, siguen estando asociados al nivel socioeconómico y al clima educativo de las familias (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, SITEAL, 2004).

El incremento en la cobertura oculta, de este modo, fenómenos de magnitud relacionados con las dificultades para que ciertos sectores sociales completen su escolaridad básica. En este sentido, se observa que se han ampliado las brechas entre los niveles educativos alcanzados por quienes no son pobres y por quienes lo son. De acuerdo con una reciente investigación de DiNIECE, el promedio de años de escolaridad de los sectores más pobres creció de 7,06 años en 1995 a 8,09 años en 2003. Pero en el mismo período el promedio de años de escolaridad de quienes no son pobres pasó de 9,57 años a 11,21 años. La brecha entre los caracterizados como no pobres y los caracterizados como pobres pasó a ser de 2,51 años a 3,12 años en ese período.

## **La fragmentación entre (y en) las escuelas públicas y privadas**

La importancia del sector privado en la oferta educativa de Argentina es el resultado de un largo proceso histórico, y su expansión —como ha mostrado Alejandro Morduchowicz— aparece estrechamente relacionada con su progresiva desregulación y con el otorgamiento de subsidios con recursos públicos. Sin embargo, el crecimiento relativo del sector privado siempre fue inferior al del público. Esta tendencia sólo parece revertirse durante los primeros años de la década del noventa, pero a partir de 1994 vuelve a descender notablemente.

Tomando en cuenta los últimos 25 años, la verdadera explosión de la educación privada se produjo durante la década del 90.

Así como en los 60 las clases medias y altas empezaron una retirada de la escuela pública hacia proyectos basados en nuevas pedagogías, ya sea a través de la incorporación de nuevos conocimientos o de un desarrollo del arte y lo expresivo, en búsqueda de un capital intelectual que no estaba disponible en la escuela pública, en los 90 lo que se buscaba era un capital social diferente. En un contexto social de crisis y ajuste económico, la escuela pública tuvo que incorporar a su tarea la asistencia socio-alimentaria de gran parte del alumnado, y en muchos casos esto sucedió en detrimento de los tiempos destinados a la enseñanza. Gran cantidad de familias de sectores medios empezaron a elegir escuelas del ámbito privado, que brindaran herramientas específicas—como la enseñanza de idiomas o computación— y que beneficiaran a sus hijos a futuro para competir en el mercado laboral. El resultado fue el confinamiento de los más pobres en una escuela pública desprestigiada. Sin embargo, la crisis económica del fin de la década y los temblores de 2001 hicieron que algunos sectores medios volvieran a la escuela pública, debido a que no podían pagar las cuotas de las instituciones privadas.

En la actualidad, los motivos que llevan a las familias con posibilidades a elegir la escuela privada son otros. Según lo analizan Laura Leibiker y Sandra Pugliese, la preocupación central de los padres es la conformación social del grupo de alumnos. Mientras que antes se valoraba positivamente la heterogeneidad del alumnado en la escuela pública, hoy se busca la formación de grupos homogéneos, con un estilo de vida parecido al de la familia. Coincidentemente con esta afirmación, Sandra Ziegler, refiriéndose a la elección de escuela que realizan las clases privilegiadas, resume: “Estas familias buscan escuelas prestigiosas que den formación académica que les permita a sus hijos desempeños óptimos en su inserción universitaria y laboral. Además, garantizan la inserción de los chicos en un universo semejante al de la familia; ofrecen una experiencia escolar rica en aprendizaje y brindan una red de pertenencia y vínculos sociales para el futuro”. Lo paradójico es que lo mismo que antes era considerado positivamente es a lo que hoy se le teme: “en las representaciones de los padres, la escuela privada es como el country; lo peligroso queda del lado de afuera”, concluyen Leibiker y Pugliese.

Actualmente, el sector privado tiene una fuerte presencia en las provincias con mayor cantidad de población y en las de más alto desarrollo económico. Además, la participación relativa del sector privado es diferencial por nivel de enseñanza, advirtiéndose una mayor presencia en los niveles polimodal y superior no universitario. Asimismo, es relevante destacar que no toda la educación privada es cara. Como el Estado otorga subsidios a la educación privada, hay una gran cantidad de escuelas de este sector –la mayoría confesionales– cuya cuota es muy pequeña, y que incluso otorgan becas para que los alumnos puedan ingresar.

El 25% de las unidades educativas del nivel inicial son de gestión privada. Este porcentaje alcanza al 74% en la ciudad de Buenos Aires y al 57% en los partidos del conurbano bonaerense. En EGB 1 y 2 la presencia del sector de gestión privada disminuye al 16%, aunque, nuevamente en la ciudad de Buenos Aires más de la mitad de la oferta de estos dos ciclos es privada (54,5%). En EGB 3 y sobre todo en Polimodal, además del área metropolitana, se observa que el sector privado representa una parte importante de la oferta educativa en las provincias de Córdoba, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

Un fenómeno propio de los últimos años, que abarca la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, es el proceso por el cual familias pobres comienzan a optar por la escuela privada. Gustavo Gamallo, investigador de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, observa que mientras en 2003 el 72,1% de los estudiantes entre 5 y 17 años que asistían a un establecimiento educativo lo hacían en uno de gestión pública, en 2006 ese porcentaje cayó al 68,1%. No sorprende el pasaje a las escuelas privadas de las familias con mayores ingresos. El comportamiento sorprendente es el de las familias cuyos ingresos mensuales, hacia 2006, no superaban los 1.200 pesos, ya que en este grupo el pasaje al sector privado fue de 8,9% en sólo tres años. Gamallo afirma que este fenómeno corresponde a mecanismos denominados “privatización por desgaste”: los individuos no se contentan con la calidad o con el volumen ofrecido por el servicio estatal y buscan un sustituto privado (por supuesto, cuando están en condiciones de pagarlo). ¿Qué

están buscando estas familias en la enseñanza privada que no les ofrece la escuela pública? ¿Qué ocurre en las escuelas públicas para que las familias que cuentan con escasos ingresos decidan invertirlos en pagar una escuela privada para sus hijos?

### **Sobre la calidad educativa en el marco de la fragmentación**

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la calidad educativa? “Polisemia, indefinición y ambigüedad son rasgos que caracterizan al término calidad cuando se aplica a la educación”, plantea Alejandro Tiana Ferrer, experto en el tema.

El término calidad no posee un significado unánimemente aceptado, pese a la existencia de esa preocupación generalizada por la mejora cualitativa de la educación y a los intentos realizados por diversos organismos internacionales por conceptualizarlo y definirlo. En un informe elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a mediados de los años 80 se incluía una afirmación que sigue siendo ampliamente compartida: “En realidad, calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio”, razón por la cual “no es extraño que resulten a menudo controvertidas las afirmaciones acerca de la calidad de la educación”.

El debate sobre la calidad educativa entró en la agenda de problemas educativos del país en el período de reformas neoliberales. En 1993 se creó el Sistema Nacional de Evaluación (SINEC), en el marco de la reestructuración del Ministerio de Educación de la Nación, como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Educación. Entre sus acciones de evaluación de rendimientos escolares, se llevan a cabo los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE), consistentes en una estrategia que tiene como objetivo conocer cuánto aprenden los alumnos y cómo se distribuye ese aprendizaje entre diferentes grupos sociales. A una muestra de alumnos de distintos años del sistema educativo se le toman pruebas de Lengua y Matemática, para evaluar el nivel de

aprendizaje alcanzado y los factores asociados que explican los distintos niveles de resultados obtenidos en esas pruebas.

El mapa de los resultados de los operativos realizados en los últimos años muestra que las regiones y provincias con peores calificaciones coinciden, en general, con las zonas más castigadas por la pobreza, la marginación y la emergencia social.

Por otro lado, los resultados de las evaluaciones internacionales como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), auspiciado por la UNESCO y la OCDE, las más prestigiosas a nivel mundial, mostraron en 2006 que de los 50 países que habían sido evaluados en 2000, Argentina fue el que más descendió en los niveles de aprendizaje de sus alumnos. Este punto sintetiza un diagnóstico crítico de patentes desigualdades educativas, que vulneran de diversas formas el derecho a la educación de los alumnos.

¿Evalúan estos operativos la calidad educativa? En forma parcial, sin duda. Desde esta perspectiva, la “calidad” se reduce a “rendimiento individual de alumnas y alumnos”. Los expertos en evaluación de calidad insisten en que la evaluación de la calidad educativa de un sistema necesita adoptar diversas perspectivas de análisis, y que sólo una de ellas es la que se concibe en términos de resultados o logros instructivos de los estudiantes, valorados a partir de pruebas estandarizadas.

Los resultados obtenidos hasta ahora no han aportado información que oriente líneas de políticas a nivel nacional y jurisdiccional, ni han retroalimentado a las escuelas que sólo han recibido, en algunos casos, información respecto a su lugar en el ranking, pero ningún dato que les permita planificar u organizar líneas de acción.

Además de las calificaciones que obtienen los alumnos en pruebas nacionales e internacionales, otro de los parámetros que refieren a la calidad del sistema educativo lo constituyen los índices de rendimiento (tasas de escolaridad, repitencia y abandono, por ejemplo), sobre los que se ampliará en el próximo capítulo.





## **Las trayectorias escolares y los problemas del sistema educativo**

A menudo, cuando se analizan cuestiones relativas al funcionamiento de las escuelas y a las trayectorias que realizan los chicos a lo largo de su vida escolar, se encuentran datos “duros”, estadísticas e indicadores de rendimiento escolar —índices de promoción, repitencia y abandono, por ejemplo—, que muestran una perspectiva acerca de cómo funciona el sistema educativo. Estos indicadores, si bien no son explicativos en sí mismos, tienen como propósito reducir la complejidad del sistema a una colección manejable de datos significativos, permitiendo su interpretación y su diagnóstico, apoyando los procesos de toma de decisiones y orientando la acción. En este caso, dan cuenta del estado de situación acerca de qué ocurre con los niños y jóvenes una vez que ingresan a la escuela, para cuántos la duración real de cada trayecto educativo coincide con su duración teórica, cuántos egresan en el tiempo previsto, cuántos repiten, cuántos abandonan, haciendo abstracción de los procesos que se desarrollan en el interior de esas cajas negras que constituyen las instituciones escolares. Este capítulo intenta analizar cómo fueron evolucionando estos indicadores en los últimos años.

### **Los alumnos que promocionan... y los que repiten**

Se denomina índice de promoción al porcentaje de alumnos que aprueban el grado/año en el que estaban inscriptos y se matriculan como alumnos promovidos en el siguiente año de estudio. En nuestro país, la variación interprovincial de la promoción efectiva no es alta: los datos fluctúan entre el 72 y el 88%.

Por otro lado, el porcentaje de repitencia es un indicador de rendimiento que muestra, en términos relativos, la cantidad de alumnos que estando matriculados en un año de estudio no llegan a aprobarlo y vuelven a matricularse en el mismo al año siguiente, bajo la condición de repitentes.

En términos generales, podemos afirmar que la repitencia en EGB 1 y 2 no ha experimentado grandes variaciones entre 2000 y 2004. La situación de repitencia tiene su más alto impacto en el primer año de Educación General Básica. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, las estadísticas del Ministerio de Educación de la ciudad del año 2006 muestran que en primer grado se registra una mayor concentración de la repitencia (7,6% en jornada simple y 5,5% en jornada completa), seguido por el segundo grado, a partir del cual se mantiene estable hasta el último año, donde apenas supera el 1%.

La repitencia en primer grado llega en algunos casos a duplicar la que ocurre en los otros seis años de la escolaridad primaria (EGB).

Hacer repetir el año parece ser la respuesta más frecuente ante el bajo rendimiento académico o las inasistencias reiteradas. Para el niño que repite primer grado/año, su experiencia escolar comienza con una impronta altamente negativa. Repetir implica volver a pasar por las mismas situaciones de enseñanza que condujeron al fracaso, sin que exista un análisis de los factores que llevaron a tomar esta determinación y sin que se le ofrezca, en muchos casos, una propuesta que atienda sus necesidades de aprendizaje.

Muchas veces la repitencia en los primeros grados se explica por los modos de enseñanza de la lectura, la escritura y la matemática. En la práctica usual, se enseña de maneras que resultan muy distantes y muchas veces incomprensibles para los niños, principalmente para los que han tenido poco contacto con el lenguaje escrito o con el uso de los números en su primera infancia.

A diferencia de lo que mostraban las estadísticas correspondientes a EGB 1 y 2, la repitencia ha aumentado significativamente entre 2002 y 2006 en EGB 3 y Polimodal. La tasa de repitencia más alta se concentra en el tercer ciclo de EGB (7°, 8° y 9°), con cifras superiores al 10%. Mientras que, por otro lado, todas las provincias dan cuenta de que en el Polimodal la repetición aumenta año a año.

### **Los alumnos que abandonan, ¿o los que la escuela deja afuera?**

Los índices de abandono en EGB 1 y 2 son mucho más bajos

que los de repitencia. En el total del país el índice de abandono escolar en este nivel educativo ha bajado de 2,25% en 2000 a 1,80% en 2004.

En algunas provincias los índices han disminuido a lo largo de estos años (Buenos Aires, La Rioja, Río Negro, por ejemplo); en otras, se han mantenido prácticamente estables, y en ningún caso han aumentado. Estos datos nos dan la pauta de que si bien en nuestro país aún no hemos alcanzado la meta de alfabetización universal y siguen existiendo casos de abandono de la escolaridad primaria, éstos fueron disminuyendo año a año.

Sin embargo, los indicadores respecto del abandono en los otros niveles de la escolaridad obligatoria nos muestran una realidad distinta. En EGB 3 abandona un 8,54% de los estudiantes, según un relevamiento de 2004 del Ministerio de Educación de la Nación, lo que representa un índice más importante que en el nivel anterior. En el total del país, el índice de abandono en el nivel Polimodal ha aumentado de 17,29% en el año 2000 a 19,79% en 2004, y se estima que continuó incrementándose en los años posteriores. Tanto en la EGB 3 como en Polimodal, los índices de abandono (y también de repitencia) crecieron todos los años. Por otro lado, el abandono interanual, si bien muestra índices progresivos en ambos niveles, es significativamente más alto (el doble que en EGB 3) en el nivel Polimodal.

Las estadísticas arrojan que más de un millón de chicos fracasa cada año en las primarias y secundarias del país. Y el pico de abandono se da en el Polimodal, con techos del 19%.

Si tomamos como ejemplo la provincia de Buenos Aires, en el primer año del Polimodal (el viejo tercer año) uno de cada cuatro chicos deja de estudiar. La comparación de los datos oficiales de eficiencia interna del período 1999-2000 con los de 2005-2006 revela que:

- la repitencia en el secundario trepó del 4% al 9% en cinco años (con un pico del 16% en octavo del EGB, el viejo primer año);
- la tasa de abandono subió más del doble: cerca de 90.000 chicos dejan la escuela en un momento delicado de su desarrollo.

El promedio de lo que ocurre en las diferentes jurisdicciones del país respecto a la situación de los estudiantes secundarios no arroja datos más felices que los bonaerenses: a nivel nacional, según cifras del Ministerio de Educación, sólo la mitad de los alumnos que ingresan al Polimodal lo termina. Claro que la deserción escolar y la repitencia golpean más fuerte en los sectores vulnerables. Las mediciones de la Encuesta Permanente de Hogares revelan que entre los más pobres repiten cinco veces más chicos que entre los más ricos.

### **Los problemas que genera el sistema educativo y las estrategias para la retención escolar**

Como se describió en los puntos que anteceden, las trayectorias escolares de los jóvenes, especialmente –aunque no exclusivamente– de los sectores más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, se muestran cada vez más entrecortadas e interrumpidas, y menos lineales. La repitencia y el abandono escolar se volvieron instancias frecuentes, especialmente en la escuela media. Ante esta realidad, algunas escuelas, ya sea por la escolaridad obligatoria –normada por la Ley Federal de Educación, que abarcaba los tres ciclos de la EGB, o por la que especifica la Ley de Educación Nacional, que abarca la totalidad de la escuela secundaria– o para evitar el vaciamiento y el cierre de divisiones de las escuelas medias, en los últimos años se esforzaron por retener a sus alumnos hasta tanto hayan completado el nivel, desarrollando estrategias tendientes a evitar la repitencia y el abandono.

Es así como en algunas escuelas medias comenzó a funcionar la norma más o menos explícita, según los casos, de que los alumnos deben promocionar el curso sin importar cómo ha sido su desempeño concreto (calificaciones y/o inasistencias). En escuelas del conurbano bonaerense donde desarrollamos el trabajo de campo de algunas de nuestras investigaciones, es usual que no se tome asistencia a los alumnos –en algunos casos, tampoco a los docentes–, y cuando los alumnos no han asistido durante casi todo el año, pueden aprobar las materias presentando dos o tres trabajos prácticos, en condición de “libres”.

La existencia de estos procedimientos es reconocida tanto por los docentes como por los alumnos y padres de escuelas de barrios populares, si bien con diversos grados de explicitación y conciencia. Muchos docentes, además, manifestaron motivaciones eminentemente pragmáticas para promover a ciertos alumnos en particular, como por ejemplo la repitencia reiterada, la sobreedad, o el deseo de “deshacerse” de alumnos problemáticos. Los testimonios que siguen pertenecen a las entrevistas realizadas a docentes en el marco de la investigación “La inserción laboral de los graduados de la Universidad Nacional de General Sarmiento”, codirigida por Graciela Krichesky, realizada en el período 2005-2006:

En la escuela estatal muchos chicos llegan al grado que sea, al año que sea, con un nivel muy bajo y bueno, esto ocurre porque se los promueve con cierta facilidad para evitar que estos chicos pierdan sus compañeros de curso y pierdan el grupo de pertenencia. (Esteban, docente de Física)

Pero en general no eran muchos repetidores, porque los pasan, los van pasando, no repiten; los chicos mas problemáticos pasan, pasan, salvo que no haya ninguna forma, que la escuela no encuentre ninguna estrategia para hacerlos pasar, por ejemplo que no venga más, ahí no pueden hacer nada. (Gisela, docente de Matemática)

A mí nunca me lo han dicho directamente, pero por los rumores que corren, al hablar con los otros profesores, ¿sabés qué me dijeron? Que al otro profesor le dijeron: “¿por qué tantos alumnos están desaprobados?”, o cosas así. Entonces como está implícito sobre todo en la técnica, donde trabajo como profesora porque está cerca de la base aérea yendo para Moreno y es una escuela que el edificio es muy lindo, una estructura muy nueva, pero al estar alejado la matrícula es muy poca y por ahí son dos séptimos, dos octavos, dos novenos, dos primeros, dos segundos y un tercero y son siempre los mismos chicos y hay que mantenerlos. En séptimo por ahí empiezan muchos pero en tercero es

un solo curso, entonces hay que mantener la matrícula. Implícitamente. A mí nunca me cuestionaron si desaprobé a muchos alumnos o si desaprobé a algún alumno, nunca nada, pero implícitamente se rumorea que hay que mantener la matrícula. Incluso otros profesores me han dicho que cuando un profesor tuvo un problema con un alumno la dirección defendió más al alumno que al profesor. Entonces como que hay que mantener la matrícula. (Cecilia, docente de Matemática y preceptora)

Estos nuevos mecanismos de promoción que comenzaron a desarrollar algunas escuelas suelen tener como resultado final que aun entre aquellos que recorren el ciclo educativo obligatorio en su totalidad, muchos no adquieran las competencias mínimas supuestas por el sistema educativo. Así, en ausencia de los requisitos formales de la promoción –esto es, conocimiento de los contenidos– incluyen como nuevo requisito el esfuerzo (en ocasiones materializado en una mejora relativa del desempeño escolar o del comportamiento). En un estudio realizado por estudiantes de la Universidad Nacional de General Sarmiento en las escuelas del conurbano bonaerense, una de las conclusiones es que el buen alumno termina siendo, en la representación de los docentes, el alumno bueno, el que se esfuerza y se porta bien, más allá de los aprendizajes adquiridos.

¿Qué decisiones debe tomar la escuela respecto de la repitencia? El hecho de que un alumno repita no garantiza que la segunda vez (o la tercera o cuarta) aprenda los contenidos previstos para ese año o grado. Asimismo, según las estadísticas vigentes, la repitencia reiterada es una clara predictora de abandono. Pero por otro lado, cuando la escuela decide promocionar a los alumnos sin asegurar la adquisición de los aprendizajes básicos previstos, no está cumpliendo con su mandato, ni con las expectativas que aún la sociedad deposita en ella. Pone en evidencia la cara más complicada de la exclusión: la que se relaciona con el conocimiento, ya que incluir implica, además de generar estrategias para que los chicos permanezcan en la escuela, procurar que logren aprendizajes significativos para sus vidas.

La alteración de los tiempos de las trayectorias escolares de muchos jóvenes, tal como se explicita en estas páginas, permite ver

cómo una característica “dura” del sistema, su gradualidad y anualización (la promoción de cada grado/año escolar es decidida en casi todos los casos una vez por año), genera problemas en el interior del sistema y para cada chico que transita la escolaridad. Esto excede las decisiones institucionales. Como señala Flavia Terigi,

la gradualidad llega a resultar un difícil corset cuando las trayectorias escolares de los niños y niñas, que la organización del sistema pretende regulares, resultan alteradas en su ritmo por fenómenos diversos: el ingreso tardío a primer grado, el abandono temporario de la escuela, la repitencia reiterada. Al poco tiempo, el lote de niños de 6 años que comenzó la primaria se convierte en una colección algo despereja de chicos de distintas edades; en algunas zonas del país, y dentro de cada provincia, en determinadas escuelas los desfases de edad afectan a buena parte de su matrícula, a tal punto que los grados teóricos que establece la regla graduada de la escolarización resultan inhallables.

En efecto, muchos de los chicos y jóvenes que hoy transitan por la escuela están bastante alejados de la edad teórica que deberían tener para cursar cada año o grado. La sobreedad es un rasgo que hoy caracteriza a la población que asiste a las escuelas de todos los niveles, y existe una clara correlación: a mayor condición de pobreza de los alumnos, mayor sobreedad.

En el nivel primario, existen programas implementados por algunas jurisdicciones que tratan de avanzar algunos pasos en la resolución del problema de la sobreedad, planteando instancias de “aceleración” de los aprendizajes que rompen con la gradualidad del sistema (por ejemplo, escuelas y aulas del nivel primario en las que los chicos pueden cursar dos grados en un año, como es el caso del Programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares para alumnos con sobreedad en el nivel primario, de la ciudad de Buenos Aires, y el Programa de Propuestas Pedagógicas para alumnos con sobreedad de la provincia de Buenos Aires).

Por otro lado, en el nivel medio son pocas las experiencias que intervienen en la gradualidad del sistema. En la escuela secundaria



las materias son anuales, y cuando un alumno desaprueba los exámenes de marzo de más de dos asignaturas, debe repetir y volver a cursar el año completo (no sólo las materias desaprobadas). Estas instancias, sin duda asociadas a la gradualidad y a la anualidad del sistema, generan sobreedad, ralentizan las trayectorias escolares de los jóvenes y, en muchos casos, desembocan en el abandono escolar.

### **Nuevas formas de transitar la escolaridad, nuevos desafíos para la escuela media**

En los capítulos precedentes hemos avanzado en el relato acerca de lo que pasó en estos años con la democratización del sistema, con los cambios en los contenidos de la enseñanza, con la sanción de leyes que introdujeron reformas educativas estructurales, con las modificaciones que llegaron a los distintos niveles educativos, con las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. En este capítulo y en el que sigue, nos proponemos avanzar sobre los temas pendientes y los desafíos que se le presentan hoy a la escuela.

¿Por qué la escuela, en particular la escuela secundaria —y más específicamente la que atiende a la población más vulnerable desde el punto de vista socioeconómico—, genera en los últimos años trayectorias escolares signadas por la repetición, la sobreedad, el ausentismo (de alumnos pero también de sus docentes) y el abandono? ¿Por qué, cuando se plantean estos índices como altamente problemáticos, se ponen en marcha mecanismos de promoción que no incluyen los aprendizajes indispensables que debe facilitar la escuela media? Al mismo tiempo, ¿qué les sucede a los jóvenes en la escuela, especialmente a aquellos pertenecientes a una población que décadas atrás era excluida del sistema? ¿Qué prácticas escolares emergen en estas nuevas condiciones sociales?

En la actualidad, se van superando tanto las visiones que hacían caer todo el peso sobre los factores individuales como aquellas que ponían el énfasis en los problemas de privación cultural, que hacían hincapié en el carácter determinante de las condiciones de vida. Estos enfoques de investigación, sólo centrados en las características

individuales y sociales de los estudiantes, pasaban por alto que las escuelas también pueden ser un factor de riesgo, y que es necesario considerar su papel en el desencadenamiento de situaciones de repitencia, ausentismo y abandono, más allá de las características personales y sociofamiliares de los alumnos. La configuración de las trayectorias escolares depende de un conjunto complejo de factores que han experimentado decisivas transformaciones y sobre los cuales es indispensable profundizar la mirada. Entre ellos, la escuela.

Recientes investigaciones, como la que Gabriel Kessler publicó en 2005, y que ya hemos mencionado en un capítulo anterior, denominan “escolaridad de baja intensidad” a la forma de transitar hoy el paso por la escuela, y llaman “desenganche” al proceso acumulativo, dinámico y progresivo de alejamiento de la escuela. Como sostiene Kessler,

los alumnos (...) simplemente continúan inscriptos en sus escuelas, van de manera más o menos frecuente, según los casos, pero sin realizar casi ninguna de las actividades escolares: sin jamás estudiar la lección, sin hacer los deberes, sin llevar carpetas ni útiles, y sin que importen mucho las consecuencias de no hacerlo. Y si la deserción puede ser el corolario del desenganche, tampoco es un destino inexorable, sobre todo por (...) esa sensación de una amplia tolerancia de la escuela para mantenerlos dentro.

Si bien el enfoque del “desenganche” podría presuponer que la decisión de abandonar es una decisión tomada por cada individuo, generalmente a la luz de un patrón de bajo compromiso con la escuela y de conductas que llevan al fracaso escolar, no es posible pasar por alto el papel que están desempeñando las escuelas a la hora de “empujar” a ciertos alumnos a que abandonen o a que permanezcan en ellas. La escuela no está absuelta de la responsabilidad del hecho de que una cierta porción de sus alumnos encuentre razones para abandonar antes de la titulación.

Hoy concurre a la escuela una población para la cual la escuela media no era una opción hace 30 años. Su origen fundacional está ligado a una élite: se crea para preparar el ingreso a la universidad.

Posteriormente, comienza a diferenciar distintas orientaciones, destinadas a formar también para la administración y para la industria. En los últimos 20 años se produce una verdadera masificación del nivel.

Ahora bien, los avances registrados en la incorporación a la educación media de sectores sociales y grupos etarios que históricamente habían sido excluidos de ella ocurren en un contexto signado por el aumento de la polarización social, la desocupación y la pobreza, que en los últimos años se fue configurando como un problema estructural de la sociedad.

Al mismo tiempo, la matriz institucional de la escuela secundaria muestra inevitablemente características de su origen de élite, lo que origina un conflicto entre las prácticas y los saberes sobre los cuales la educación media sigue organizándose y las características de los “nuevos” alumnos, que muchas veces no son lo que la escuela espera como tales. La incorporación se hizo sin mayores replanteos respecto a la posibilidad de la escuela tradicional de admitir jóvenes cuya cultura de origen se aleja de los patrones aceptados. El “desenganche” ocurre en este contexto.

El caso real que presentamos a continuación, el de Carmen y su familia, domiciliados en Laferrere, partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, permite ver con claridad los cambios sociales que han experimentado las familias en los últimos años, y cómo han ido modificándose las trayectorias escolares de sus hijos.

Carmen estudió en Corrientes hasta séptimo grado en una escuela rural. A los 14 años fue a la ciudad de Corrientes para trabajar y colaborar así con las necesidades de la familia. Su marido, José, también completó la primaria en Corrientes. Al terminar la escuela comenzó a trabajar y al poco tiempo migraron a Buenos Aires. Carmen trabaja desde hace varios años como empleada doméstica y José lo hizo durante mucho tiempo en una fábrica de zapatos. Tuvieron cuatro hijos. Entre 1997 y 2006 José estuvo desocupado, por lo que Carmen fue el sostén económico de la familia. En 2006 José consiguió empleo en otra fábrica de zapatos, donde sigue trabajando hasta hoy.

Sus hijos comenzaron su escolaridad en escuelas públicas. Carlos y Mateo, los mayores, finalizaron el Polimodal a comienzos de 2000

con promedios superiores a 8. Ingresaron a la Universidad Nacional de La Matanza, en las carreras de Trabajo Social y Administración de Empresas respectivamente, pero al poco tiempo abandonaron. Carmen explica que el motivo principal fue el problema económico: ella no podía solventar los gastos de los estudios, el padre estaba desempleado, los chicos comenzaron a trabajar, y por incompatibilidad de horarios no pudieron continuar. Además, les costó mucho aprobar materias: “la secundaria no les dio una buena base”, explica la madre. En la actualidad, Carlos consiguió algunas ocupaciones temporarias y Mateo está buscando trabajo.

El tercer hijo, Guido, de 16 años, cursaba segundo año de Polimodal en una escuela técnica pública. Le iba bien en las materias y no había repetido ningún año. En noviembre de 2007 decidió abandonar la escuela. “Para qué voy a seguir estudiando si mis hermanos se quedaron con el título bajo el brazo y no pudieron conseguir un buen trabajo”, dice. Carmen cuenta: “el problema es que faltó mucho, se puso de novio y se quedó libre”. Guido sostiene que no tiene “incentivo” para ir a la escuela, que los alumnos van a molestar y no a estudiar, que no hay disciplina y que los profesores no se imponen, o que se tiene que pelear con sus compañeros. Explica que a veces se pelea con los compañeros, porque dentro de la clase lo molestan. “No quiero ser buchón, y me tengo que quedar callado”, manifiesta. Pidió a mitad de año pasar a un colegio nocturno. Los padres no accedieron por miedo a que saliera de noche. Ahora consiguió trabajo como albañil y piensa retomar los estudios dentro de uno o dos años en una escuela de adultos, porque va gente grande.

En el año 2007 los padres decidieron que la hija menor, Valeria, se pasara de una escuela pública a una privada. Carmen lo explica en estos términos: “El sistema de enseñanza se vino abajo, faltaban mucho los profesores, a veces tenía una clase por semana. Si la dejaba a Valeria ahí corría muchos riegos: había chicos que iban armados, chicas que a los 13 años se embarazaban con los mismos compañeros, lo social también influyó (...) La escuela privada me brindó más tranquilidad. La enseñanza era bastante buena, le daban cosas de secundario, en cambio en el octavo grado de su hermano (escuela pública) le daban como enseñanza de la primaria”.

La historia de Carmen y su familia constituye un caso en el que los padres no pudieron acceder a estudios secundarios y sus hijos sí. Los hijos se acercaron a la universidad, que continúa siendo una institución selectiva y que actualmente afronta grandes problemas de deserción. A pesar de haber sido buenos alumnos en el Polimodal, sus conocimientos no fueron suficientes para transitar una educación universitaria. “La secundaria no les dio una buena base”, “en el octavo grado le daban como enseñanza de la primaria”, dice Carmen. “Circuitos de calidad diferenciados”, dicen los especialistas en educación.

Hoy, Guido es uno de los miles de adolescentes que abandonan la escuela y no encuentran sentido para su presente ni para su futuro. Carmen y José eligen para su hija menor –por primera vez en la historia familiar– la educación privada, que tradicionalmente albergaba a los sectores favorecidos, y hoy resulta una alternativa que comienza a ser escogida por nuevos sectores que buscan una educación con más días de clase, más estricta en las reglas de permanencia escolar y de más calidad, aunque no necesariamente la encuentren.

La alternativa de Guido de retornar a la escolaridad eligiendo esta vez una escuela para adultos marca un camino que comienza a ser transitado por muchos jóvenes. Como se planteó en el capítulo anterior, la matrícula de las escuelas nocturnas para adultos ha crecido mucho en los últimos años. Al mismo tiempo, las investigaciones sobre su oferta muestran que en estas instituciones el tiempo de clase es mucho menor que el de las escuelas diurnas. Es posible que también integren el circuito de escuelas de baja calidad educativa.

Para esta familia, la escuela ha dejado de ser una promesa de ascenso social, como lo fue en el pasado. Si bien los hijos mayores lograron finalizar su escuela media en 2000, ésta no los dotó de herramientas suficientes para transitar sus estudios universitarios.

Las propuestas pedagógicas de las escuelas, su matriz institucional, su organización y sus expectativas respecto de lo que debe ser un alumno, contienen un patrón de selección que tiene consecuencias en quién se queda y quién debe irse. De modo que, inevitablemente, se produce un efecto colador por el cual las escuelas contienen a

unos y expulsan a otros. Esto no sólo se relaciona con lo que debe aprenderse sino con la posibilidad de cumplir reglas de asistencia y de adaptarse a los modos de convivencia y la organización de la institución. Las escuelas no son cajas neutrales capaces de aceptar grupos heterogéneos y procesar diferencias de modo de materializar para todos la obtención del título.

Desde este enfoque, podríamos afirmar que el abandono, la repitencia e incluso el “desenganche” no constituyen una patología del sistema educativo, ni son el resultado de deficiencias de los alumnos. Son el efecto de una institución creada para aceptar a unos y rechazar a otros. No alcanza, por lo tanto, con tratar de meter adentro a todos los chicos: hay que cambiar la escuela para que los incluya realmente, lo que implica brindar posibilidades para el aprendizaje. Desde la gestión política es necesario repensar estrategias y pedagogías para que el alumno sienta que quedarse en la escuela tiene valor, que no es lo mismo ir que no ir.

Las transformaciones que sufrió la escuela media que atiende a la población más vulnerable, en términos de aumento de matrícula y del ingreso de un sector de la población que antes era excluido, no tuvieron su contrapartida en la preparación institucional para ese cambio. Aún subsisten mecanismos excluyentes propios de una institución que nació para seleccionar, y a la cual hoy se le pide que haga un aporte en el proceso de universalización del acceso al conocimiento.

## **El papel del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil respecto de la inclusión escolar**

Desde hace más de veinte años, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil se han diseñado e impulsado distintas iniciativas que persiguen como objetivo fortalecer la inclusión en el sistema educativo de niños y jóvenes que se encuentran en condición de vulnerabilidad social. Desde la década de 1980 la sociedad civil ha comenzado a ganar protagonismo: por un lado, como espacio en el que se desarrollaban movimientos sociales y reivindicaciones

opuestas a los gobiernos militares de la época, y por otro, como instancia llamada a cubrir los vacíos dejados por un Estado en vías de una reestructuración.

En toda América Latina, la agudización de la pobreza y la desigualdad da lugar a la participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales, incluyendo distintas iniciativas relacionadas con los procesos educativos. En este contexto, surgen las “redes” o “alianzas” entre diferentes tipos de organizaciones, incluyendo a las instituciones estatales, como los sistemas educativos o las propias escuelas.

Puede hablarse de un nuevo tipo de regulación en el que el gobierno central tiende a asumir funciones de planificación estratégica, estableciendo los grandes objetivos y los resultados esperados, a la vez que cediendo espacio al mercado y a la sociedad civil en la provisión de servicios educativos, y transfiriendo ciertas responsabilidades a las escuelas y a las familias. De esta manera, a partir de los años 90 y con mayor intensidad después de la crisis de 2001, se implementaron programas que intentaron (y aún intentan) apoyar la escolaridad. Los objetivos explícitos de estos programas son, en todos los casos, disminuir el bajo rendimiento y la repetición de cursos, evitar la deserción de los alumnos y aumentar los índices de retención escolar.

Estas políticas de carácter compensatorio, desarrolladas por los gobiernos usando principalmente un mix de recursos nacionales y de préstamos internacionales, partieron del supuesto de que los pobres tienen carencias de diverso tipo que constituyen obstáculos para el aprendizaje. Sin embargo, pronto se observó que el problema no es sólo de carencias (que se resolverían con distribución de recursos), sino de diferencias.

En un estudio llevado adelante por la organización no gubernamental CIPPEC en 2007, se realizó un relevamiento de los programas nacionales que en los últimos 15 años han tendido a la inclusión de los niños y jóvenes en el sistema educativo. Entre esos programas se destacan por su relevancia el Plan Social Educativo (1993-1999), el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (desde 1997), el Programa de Acciones Compensatorias en Educación

(PACE, 2000-2002), el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE, desde 1993), el Programa de apoyo al último año del Polimodal (2003-2005), el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE, desde 2004) y el Programa Nacional de Inclusión Educativa (desde 2006).

Muchos de estos programas incluyen becas para los alumnos, apoyo financiero para la capacitación docente, el mejoramiento de las escuelas más desfavorecidas, la asistencia técnica a los ministerios provinciales, la provisión de infraestructura y equipamiento didáctico (libros, computadoras, útiles), acompañamiento pedagógico a los niños, etc. En el caso del Programa de apoyo al último año del Polimodal, se proponía establecer y consolidar espacios comunes de trabajo entre las universidades y las escuelas medias a fin de favorecer el pasaje de los jóvenes de un nivel hacia el otro.

Además de estos programas nacionales, las jurisdicciones también han desarrollado los suyos y han implementado acciones con el propósito de incluir a los niños y a los jóvenes en el sistema educativo.

El alcance de estos programas, desarrollados a partir de mediados de la década del 90 ante la preocupación por la acen- tuación de la desigualdad educativa entre las escuelas del país, ha sido, sin embargo, muy relativo. Tal como afirma Emilio Tenti, el éxito o fracaso de las políticas y los programas sociales no obedece únicamente a su lógica interna sino también a las condiciones institucionales de aplicación.

La inclusión educativa se relaciona con el derecho a la educación y debe estar siempre unida a los aprendizajes de los niños y jóvenes. Una educación que les permita aprender conocimientos necesarios para ser parte de nuestra sociedad, y a la vez conocimientos que posibiliten pensar y actuar para su transformación. El desafío de estos tiempos, a 25 años del comienzo del período democrático, consiste principalmente en lograr que la escuela sea un lugar donde se enseñe y se aprenda, un lugar de pertenencia de niños y jóvenes, un lugar de transmisión y encuentro entre generaciones.





## La escuela desde adentro

Tal como lo enuncia el principio hologramático de Edgar Morin, “no solamente la parte está en el todo, sino que el todo está en la parte”. La fragmentación y la crisis están presentes tanto al nivel del sistema educativo en su conjunto como en el interior de las instituciones escolares.

### La tensión enseñar-asistir

¿Enseñar o contener? ¿Dar clase o asistir? Éstas podrían ser preguntas que den indicios acerca de cómo se agrupan hoy docentes, chicos y padres en relación con sus expectativas hacia la institución escolar. Si bien esta tensión ha atravesado a las escuelas a lo largo del tiempo, en los últimos años ha adquirido distintos rasgos, matices e intensidades de acuerdo con las características de las escuelas y de la población que a ellas concurre.

En una investigación realizada hace pocos años en una escuela de la provincia de Buenos Aires, Patricia Redondo distinguió tres posiciones entre los docentes respecto de la tensión entre asistir y enseñar, posiciones que están en concordancia con algunos de los testimonios que hemos expuesto más arriba: en primer lugar, la posición de aquellos que consideraban que lo más importante para compensar las carencias de sus alumnos es brindarles afecto, buen trato, buenos hábitos y conducta; en segundo lugar, la posición de quienes miraban con indiferencia lo que sucede en la escuela y en el barrio, sin mostrar ningún tipo de compromiso afectivo o laboral; en tercer lugar, la posición de los que reconocían la situación de sus alumnos como producto de una sociedad desigual e injusta, y nombraban la condición marginal de sus familias no peyorativamente, sino desde la convicción de la necesidad de producir una reparación. Estos docentes privilegiaban el enseñar y brindar lo necesario para que sus alumnos pudieran defenderse y salir de la situación de pobreza.

A la vez, el término “contención” se volvió habitual al hablar de la escuela, y sus significados varían. Dependiendo de quien lo utilice, puede querer decir mantener a los chicos alejados de la calle y sus influencias perniciosas, compensar la privación moral y/o afectiva de la que los chicos serían objeto en sus hogares, o complementar o sustituir una socialización primaria que se supone ausente o deficiente.

Otra acepción sumamente extendida de “contener” –sobre todo entre los directivos, inspectores y demás autoridades del sistema escolar– la hace equivalente a mantener de cualquier manera a los chicos en el interior del sistema escolar hasta que cumplan con el ciclo obligatorio. La enseñanza y el aprendizaje quedarían en gran medida fuera de esta última acepción.

Entendemos que los procesos de enseñanza, para ser exitosos, deberían acompañarse de tareas de contención que desde no hace tanto tiempo, en algunas escuelas, forman parte de la vida escolar. Pero que éstos no deberían monopolizar la práctica docente. En muchos casos se corre el foco de la enseñanza, y se pone como objetivo central mantener a los chicos en las escuelas. Sin duda, en las escuelas a las que asiste la población socioeconómicamente más vulnerable, en la tensión enseñar-contener predomina, muchas veces, la contención.

Al respecto, resulta interesante tener en cuenta la mirada de educadores de escuelas marginales que surge de una serie de testimonios relevados en el marco de una investigación desarrollada en la UNGS durante el año 2003: “Representaciones de los docentes sobre la posibilidad de aprendizaje de los alumnos de condiciones socioeconómicas desfavorables y su vínculo con la práctica docente”. Los docentes entrevistados coinciden con que el problema social está omnipresente en el contrato pedagógico y de convivencia en el interior de la clase:

A veces no doy clases y sólo hablamos, porque los chicos necesitan contarme algo o preguntarme y no tienen otro adulto con quien hablar. (Carina, docente de secundario)

La escuela en la que yo me eduqué es totalmente distinta a la que yo manejo ahora [...] la exigencia que teníamos nosotros era más estudiar [...] yo iba a aprender, hoy el chico no va a aprender. (Luján, docente de secundario)

Una clase mía consiste en preguntarme qué hice ayer, [...] los noto muy interesados en mi vida personal [...] después de ese diálogo cotidiano, las pocas ganas de trabajar (de los alumnos) y tratar yo de hacerlos trabajar en muy pocos ejercicios, ésa es mi actividad, de vez en cuando, una evaluación. (Claudio, docente de secundario.)

Los profesores, por lo tanto, se debaten entre dos posturas: aquellos que han reducido sus expectativas pedagógicas centrándose únicamente en la meta de la retención y los que tratan de preservar la labor docente tal como la entendían en su formación, sosteniendo que no les cabe a ellos ocuparse de la problemática social o familiar de los estudiantes:

El que tiene problemas queda afuera del sistema. Si, aunque el chico no supiera lo suficiente, la reprobación de mi materia lo llevara a repetir o abandonar la escuela, en esa situación yo lo aprobaría, en esa situación, porque él no volvería a la escuela... y lo que yo no puedo hacer es que una persona deje de estudiar. (Rubén, docente de secundario)

El docente no puede estar a merced de esta clase de cuestionamientos a la hora de poner una nota, porque entonces lo que hay que cuestionarse es: ¿qué se califica? ¿Se califica el contenido o se califica a la persona? [...] soy docente y mi función es enseñar, y evaluar aquello que enseñé, si lo que enseñé el alumno lo aprende, y en un porcentaje me lo puede demostrar, está aprobado. (Enrique, docente de secundario)

Gabriel Noel, en su reciente tesis de doctorado, categoriza a los docentes en dos grupos: los *normativos* —que son los que señalan que

una de las causas del deterioro percibido en torno de la educación o de la escuela es el reemplazo efectivo de su explícito propósito educativo por un propósito asistencialista, al que se oponen— y los *pragmáticos*, que son los que defienden la necesidad de que la escuela se ocupe de atender necesidades urgentes a las que ya ninguna otra institución se dedica.

La escuela ahora está atendiendo otras cosas, y si uno se pone a pensar en lo puramente relacionado con la matemática o las ciencias naturales... se queda corto. En la escuela están pasando otras cosas y está atendiendo a otras cosas: los comedores, la cuestión de la violencia, la cuestión de tratar de socializar a los pibes, tratar de demostrar que hay otra forma diferente u otros aspectos de la vida distintos a los que ven en la calle o en la casa, todo eso es importante. Si uno por ahí se pone en una cuestión dura, respecto de los conocimientos probablemente se queden muchos afuera, muchísimos afuera. (Esteban, docente de secundario)

Esta tensión entre el enseñar y el contener se ve atravesada también por otras lógicas, como la que gobierna el sostenimiento de las instituciones escolares en el sistema —ya mencionada— que ante la baja de su matrícula se sienten amenazadas por la posibilidad del “vaciamiento” y el eventual cierre. O por la lógica marcada por la obligatoriedad de la escuela media, cuestión a la que ya hemos hecho referencia en el punto anterior, o por aquello que las familias de los alumnos demandan a la escuela.

Desde esta perspectiva, Noel realiza una interesante categorización de los padres de los alumnos de sectores populares, que en los últimos años han atravesado cambios importantes en la socialización y en la sociabilidad, tipificándolos en *transicionales* y *emergentes*, en función de las demandas que realizan a la escuela. Llama *transicionales* a aquellos que, como consecuencia de los procesos de empobrecimiento y precarización del mercado laboral, han visto eventualmente frustradas sus expectativas de ascenso, pero sin embargo valoran la educación y el trabajo, y demandan que la

escuela *eduque a sus hijos y que les exija*—aun más: que provea de una educación de buena calidad— y que a la vez asegure un medio escolar seguro para ellos.

Por otro lado, la clase de actores que el autor denomina *emergentes* comprende en su inmensa mayoría a actores sociales con una experiencia escolar intermitente y fragmentada (o incluso inexistente) y que pertenecen casi en su totalidad a la categoría de *pobres estructurales*. Como consecuencia de esta inestabilidad, los actores de este grupo obtienen sus recursos sobre la base de lo que Denis Merklen denomina “lógica del cazador”, que es aquella caracterizada por una estrategia plural de “multiactividad” en la satisfacción de necesidades de subsistencia en un medio inestable, imprevisible y fragmentado. Estos actores son indiferentes a las cuestiones de calidad educativa y de disciplina, y recurren a la escuela ante todo como institución proveedora de determinados bienes—indumentaria, útiles escolares— o servicios, particularmente el cuidado de los chicos.

En el relato que realiza Cecilia, docente en dos escuelas públicas de dos zonas diferentes del conurbano bonaerense, vemos con claridad cómo los chicos socializados en hogares diferentes se comportan de distinta manera en clase:

En el sentido de que en la EGB, [en] la escuela A estaban acostumbrados a recibir, ellos recibían y recibían y no daban nada. Por ejemplo, yo llegaba y “Profe me da hoja, me da lapicera, me da lápiz”: los chicos no traen nada a la escuela y me decían “no: si acá la escuela me da todo”, ellos venían por el comedor y al quedarse al comedor ya se quedaban toda la tarde. Era más como una colonia que un lugar de aprendizaje. Entonces no traían útiles, nada. Hay excepciones, por ahí eso era una diferencia. No es que todos los 35 eran así: por ahí eran cinco o seis que llaman la atención. Era como “dame la nota, dame las hojas, dame la lapicera, dame la fotocopia que yo solamente estoy y escribo si tengo ganas, miro si tengo ganas o si no me quedo y como me aburro molesto al resto”. Eso es la diferencia. Como al trabajar en otra escuela donde los 25 trabajaban todos... Yo les pedía moneditas para la fotocopia y ellos traían,

y ellos me contaban (los chicos de la escuela B) que trabajaban en los *countries* en los fines de semanas. Más que en los *countries*, en los campos de golf de los *countries*, y que ellos recogían las pelotitas y les daban 10 ó 20 pesos por fin de semana, y con esa plata ellos no les pedían la plata a sus papás sino que con eso compraban la fotocopia. Entonces se compraban los útiles o las cosas que ellos tenían. Entonces yo veía esa diferencia entre los chicos de la escuela B, que también eran de clase baja, con los chicos de la escuela A: que los de esta última estaban acostumbrados a recibir y los de la escuela B, aunque eran de la misma condición, estaban acostumbrados a esforzarse un poquito más. Tampoco digo que eran perfectos, pero se esforzaban un poquito más. Entonces tenían la cuestión de esforzarse para conseguir algo. Eso fue, al trabajar en dos distritos diferentes, lo primero que noté. (Mónica, profesora de Matemática)

A menudo, el desajuste de intereses, expectativas y demandas de los jóvenes y de las familias hacia la escuela puede ser profundo, y desembocar en conflictos institucionales de difícil tramitación, en particular en situaciones de violencia.

## **La violencia en la escuela**

Si bien no es posible saber si la violencia en la escuela ha aumentado desde la dictadura (no hay estadísticas al respecto), lo cierto es que los hechos de violencia dentro de las escuelas en los últimos diez años han ocupado crecientemente un espacio importante en los medios de comunicación y en Internet: actos que van desde el robo de bienes materiales hasta la agresión física también son parte del día a día escolar. Tanto en escuelas públicas como en establecimientos privados, alumnos y docentes se ven envueltos en incidentes que culminan en agresiones verbales, en lesiones físicas, y en algunos casos con la muerte. Aquello que años atrás se nombraba como “actos de indisciplina”, hoy ha dado paso a lo que se describe como “violencia en la escuela”.

Fernanda, docente de Polimodal de la provincia de Buenos Aires relata:

... van con armas, por ejemplo, e intimidan, en el sentido de “apruébeme, si no la espero a la salida; apruébeme, si no va a pasar tal cosa”... Ellos saben que no las pueden tener, y llegamos a hacer acuerdos. “Bueno, chicos: guarden las armas porque ya saben que acá no se puede estar con armas”. “Bueno, profe, no se preocupe”. Pero si no, cuando uno está hablando, dando la clase y demás, algunos sacaban como diciendo “acordate que tengo el arma”. Como para querer dar miedo al otro y ver hasta dónde es capaz de hacer, si le intimida o no le intimida. A mí particularmente me daban más bronca esas situaciones, no me generaban miedo. Al contrario, me daba más impotencia, y pensaba hasta qué punto van a llegar, o qué serían capaces de hacer en una situación así... Y muchos colegas han sufrido algún ataque. Yo más que malas palabras no he recibido, digamos. Pero sí hay profesores, compañeros míos, a los que les han pegado, a los que les han roto el auto, cosas así. En ese sentido te pueden llegar a intimidar. En 2004, 2005, lo que nosotros veíamos era la violencia que sufrían los chicos, pero en sus casas. Porque a muchos los papás los golpeaban, o andaban en la calle porque los papás no se ocupaban de ellos. Ese tipo de violencia. Y que venían y vos los veías y tenían el ojo morado, o sabiendo que tenían moretones. Entonces, bueno, era hacer el informe para que vaya la asistente social, en las que hay asistente social. Si no, la directora derivaba el caso a un juzgado.

¿Cómo comprender la violencia escolar? Desde la perspectiva del psicoanálisis, la violencia es una manera de poner en acto una pulsión que no encuentra otra vía de elaborarse o de hacerse ver. Son la palabra y la ficción las que otorgan, al sujeto y a la humanidad, la posibilidad de decir, mientras que las distintas formas que asume la violencia en la escuela suponen siempre una práctica situada en los bordes de la palabra. La violencia es una expresión fallida de lo simbólico, y surge con claridad en una época en la que los



discursos de autoridad de los padres y de la escuela parecen haber perdido potencia. Se relaciona con las dificultades que hoy existen para la construcción de un semejante, semejante que es siempre igual a otro, ante y mediante *un tercero*. Ése es el lugar de la ley –lugar que hoy está ausente–: la ley entendida como una terceridad, una institución o una persona, que legítimamente puede intervenir en los conflictos privados.

En ese sentido, la violencia en la escuela se vincula con el quiebre del lazo social, que va más allá de los recursos económicos, ya que afecta a todas las clases sociales y a todas las situaciones, no sólo las que se viven en la escuela. Para muchos, no hay hoy ninguna institución –ni la familia, ni la escuela, ni la policía– que ocupe el lugar de la ley. Sin embargo, una de las perspectivas fundamentales para el análisis de la presencia cotidiana, en la escuela, de situaciones de violencia, no puede obviar que la escuela fue el único espacio público que incorporó a todos los chicos, muchos de ellos provenientes de familias que estaban siendo expulsadas o marginadas de la sociedad.

Sería erróneo considerar que la violencia en la escuela afecta exclusivamente a las instituciones que han sufrido más directamente el deterioro económico de los últimos años. En una investigación realizada por Cecilia Lavena, que toma en cuenta el registro de los hechos de violencia escolar de la prensa escrita, los diarios no apoyan este supuesto: aparentemente, la violencia en la escuela ocurre tanto en el sector público como en el privado.

En su trabajo, la autora consigna que no se ha identificado ningún registro de noticias relativas a la “violencia escolar” en los diarios seleccionados hasta 1997, lo que indica que recién entonces adquiere status de problema social.

El tipo de violencia que más se verifica en la escuela lo constituyen los maltratos entre compañeros denominados *bullying*: situaciones en las cuales uno o varios escolares toman como objeto de su actuación injustamente agresiva a otro compañero y lo someten, por tiempo prolongado, a agresiones físicas, burlas, hostigamiento, amenazas, aislamiento, etc., y se aprovechan de su inseguridad, miedo y dificultades personales para pedir ayuda o defenderse. La

mayoría de los hechos violentos suceden en la escuela media y entre los varones adolescentes; asimismo, incluyen a los docentes: los conflictos entre docentes y alumnos están presentes en el marco de las instituciones escolares en Argentina, y también suceden hechos de violencia entre docentes y padres, y entre docentes.

Gabriel Kessler, en una reciente investigación sobre la escolaridad de jóvenes delincuentes, define algunos aspectos relacionados con la violencia en la escuela: entre ellos, la dificultad de llegar a un consenso con los alumnos sobre qué es la violencia. Muchas veces, lo que para los chicos es considerado un juego para los docentes es violencia. La violencia no es vivida por sus protagonistas como un acto de agresividad, sino como un modo de trato habitual y cotidiano; son los docentes, en la posición de observadores, quienes hablan de violencia.

Otro aspecto que destaca el autor es el de la violencia de los varones hacia las niñas, tal vez una manera de repetir un tipo de expresión de masculinidad que realizan los padres, en muchos casos una masculinidad devaluada por la crisis del mundo del trabajo que se expresa en modos de violencia doméstica.

Si bien hasta hace pocos años era “intocable” para las comunidades, hoy la escuela es vulnerada y robada, porque, para muchos, hoy no representa nada (tal vez aquí estén representados *los padres emergentes* descritos por Noel), porque saben que aun transitando por la escuela no tienen asegurado un futuro mejor. La violencia emerge cuando no hay perspectiva de mejora en el horizonte. Cobran así sentido las palabras de Beatriz Sarlo citadas por Inés Dussel: “Donde se rompió la expectativa de un tiempo futuro, donde ya nadie se siente acreedor ni titular de derechos, los cuerpos se rebelan en la violencia”.



## Los desafíos de la escuela

A lo largo de este libro hemos intentado develar qué ha ocurrido con nuestras escuelas a lo largo de los últimos 25 años. Creemos que los conceptos en tensión “inclusión/exclusión”, puntos extremos de un proceso que muchas veces lleva a los jóvenes fuera de los márgenes de la escuela, pueden servir como herramientas de análisis de la realidad escolar.

De acuerdo con Booth,

la inclusión en educación implica procesos para aumentar la participación de los estudiantes y para reducir su exclusión, en la cultura, la currícula y las comunidades de las escuelas. La inclusión implica reestructurar la cultura, las políticas y las prácticas de los centros educativos para que puedan atender la diversidad del alumnado de su localidad. La inclusión se refiere al aprendizaje y la participación de todos los estudiantes vulnerables de ser sujetos de exclusión, no sólo aquellos con discapacidad o etiquetados como “con Necesidades Educativas Especiales”.

La exclusión escolar es parte de la exclusión social, término que refiere a todas aquellas personas que, de alguna manera, se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen las conquistas de una ciudadanía social plena.

Quienes han investigado sobre aspectos de la inclusión educativa coinciden en señalar que la exclusión social es un fenómeno estructural (no coyuntural), que está en aumento en nuestras sociedades y que se relaciona con procesos sociales que conducen a que determinados individuos y grupos permanezcan marginados de las organizaciones y comunidades en que se articula la sociedad, lo cual implica una pérdida del sentido de pertenencia, así como la negación de determinados derechos y oportunidades económicos, sociales, políticos, culturales y/o educativos.

Abordar el tema de la inclusión desde una mirada múltiple demanda que se tomen en cuenta las condiciones y problemas de

los alumnos en las escuelas, pero que al mismo tiempo se cuestionen las políticas educativas respecto de las posibilidades de inclusión, de permanencia en el sistema educativo y de una mejora en la calidad de la educación.

La escuela, aun en escenarios de alta selectividad y exclusión, de discriminación y violencia, tuvo y sostiene un valor único. Es allí donde todavía pueden vislumbrarse huellas de la promesa de inclusión social que la institución hizo hace ya muchos años a nuestros abuelos y es el lugar donde se puede dar el acceso a conocimientos que difícilmente puedan aprenderse fuera de ella. Los docentes se refieren a esto:

Yo siempre me planteaba eso: que los chicos es la única posibilidad de que vean algo distinto en la escuela y... Pero ver algo distinto en serio, no que sigan viendo chantas, que sigan viendo el facilismo y demás. Eso me parece que realmente, para los que van... Porque hay muchos que trabajan. Entonces van a algunas clases sí y a otras no, y van realmente porque necesitan: quieren ir. O es el único espacio donde pueden sociabilizarse con otros. Entonces, bueno, ahí empezar a mechar contenidos, o algunas actitudes. (Débora, docente de secundaria)

Estas experiencias está de más decir que me gustan, pero el aspecto que por ahí me gusta, si lo pienso un poco en frío, es el hecho de hacer un trabajo que sirve socialmente, para que estos alumnos puedan seguir estudiando o para que tengan o estén en una institución o en un ambiente diferente a lo que es el ambiente del barrio o de la casa. Que vean que hay algo que es distinto y ser parte de esa institución que muestra una posibilidad, algo distinto a lo que es lo cotidiano, que a veces es bastante oscuro. (Esteban, docente de secundaria)

Que puedan establecer un vínculo en donde ambos puedan pensarse, qué están haciendo ahí, digamos, por qué se encontraron en ese momento, en ese aula, en ese año, y para qué están haciendo lo que están haciendo. Un docente que

puede propiciar eso en el otro, que pueda propiciar, al mismo tiempo que transmite información, que es el sentido de la escuela en alguna medida, que al mismo tiempo pueda generar un espacio de grietas en donde aparezca un lugar para lo no sabido, digamos, para que no todo sea repetición. (Guillermo, docente de secundaria)

En la escuela, los niños y los jóvenes construyen conocimientos y se construyen a sí mismos. La escuela, entre las numerosas miradas de las que puede ser objeto, incluye aquella que la define como un dispositivo pensado para hacer posible esta doble construcción. Si bien el primero de los procesos fue desde siempre el más visible y explícito —¿de qué otra cosa entienden los diseños curriculares, si no de contenidos que den sustancia a la enseñanza?—, el otro proceso, el de la subjetivación, opera como contrapartida del primero, siendo impensable que pueda darse el uno sin el otro.

Desde el psicoanálisis, no existe un sujeto desde los orígenes, sino que éste será producto de complejos procesos de transformaciones subjetivas que le permitan devenir sujeto. La prestigiosa psicoanalista Piera Aulagnier nos enseñó que la supervivencia del cuerpo biológico no es condición suficiente para las posibilidades de constitución subjetiva: algo de otro orden debe introducirse en ese psiquismo incipiente —decía Aulagnier— para que pueda emerger ahí un sujeto.

Así, en los orígenes de la constitución subjetiva se encuentra el Otro, como condición y como posibilidad. Este Otro introduce algo radicalmente distinto de lo biológico, que será el motor de la complejización psíquica. Este Otro, en el primer momento, es el padre. Este Otro, más adelante, es la escuela.

No se trata de que la escuela reproduzca lo primario, ni de que se redoblen en ella las figuras parentales, sino de que ofrezca “otra cosa”, distinta de la oferta del grupo familiar, centrándose en su tarea específica. La escuela debe ofrecerse como lugar de diferencia para niños y jóvenes. No se trata de que la escuela sea una reproducción ampliada del ámbito familiar. Tampoco se trata de que la distancia respecto de lo que cada niño trae produzca

tanta ajenidad que le impida advertir alguna resonancia entre lo que trae inscripto y los objetos que se le van a ofrecer. En ese difícil equilibrio se inscribe la escuela, entre lo viejo y lo nuevo, entre lo conocido y lo desconocido.

La escuela constituye ese “lugar de la segunda oportunidad de inscripción en un universo simbólico”, y cumple una función importantísima en la constitución social de cada alumno. Paralelamente a la tarea central de transmisión de conocimientos (que es una tarea irrenunciable de toda escuela “justa”), la eficacia simbólica de la escuela se mide por su potencia de producción de subjetividad, por su capacidad para constituir a un sujeto alrededor de un conjunto de normas y valores que son los que rigen la vida social y por sus posibilidades de intervenir en función de poner algo diferente a lo que en ese momento está aconteciendo. Hoy esta construcción está en crisis, tal vez no en todas las escuelas, pero sí en muchas.

Tal como asevera Alejandro Spiegel, fuera de la escuela nadie (excepto en el seno de algunos entornos familiares) enseña a diferenciar lo relevante de lo secundario, la igualdad ante la ley, a ser un buen ciudadano, el derecho a acceder a la información publicada. Hoy hay nuevas formas de conocer y es importante que la escuela dé cuenta de estas modificaciones.

Asimismo, para que el diálogo sea posible, la escuela tiene que recuperar la posibilidad de interpelar a los alumnos, llamar a la palabra y a la responsabilidad. El problema de la escuela, tal como lo definieron Silvia Duschatzky y Cristina Corea, es su “impotencia enunciativa”, y éste es un problema que no atañe a las personas sino a los dispositivos. En efecto, la impotencia no es de los docentes, sino de lo que alguna vez fue instituido.

Y no se soluciona retornando a la vieja autoridad y al respeto irrevocable de las tradiciones. Acordamos con Carina Kaplan cuando afirma que es preciso partir de la convicción teórica de que no hay nada de naturaleza en los fracasos sociales y educativos, sino que los mismos son causados fundamentalmente por los condicionamientos de los bienes materiales y simbólicos que están distribuidos en forma desigual en nuestras sociedades y en nuestras escuelas.

Hoy, a 25 años del fin del horror y del comienzo de la vida democrática, resulta imprescindible que las políticas públicas aseguren, entre otras cosas, que los docentes tengan una formación profesional apropiada y condiciones de trabajo dignas, y que se fortalezca a la escuela como un espacio singular de integración social y de filiación, que permita a quienes transitan por ella desafiar los destinos que a veces parecen presentarse como inevitables.

Como afirman Duschatzky y Corea:

El enemigo de la educación no es la imagen alterada de los alumnos, no es el desvío de aquello que esperábamos, no es la respuesta que inquieta, no son sólo las condiciones adversas, ni la desactualización de los maestros y profesores. No es la falta de respeto ni el desinterés. El enemigo de la educación es la idea de lo definitivo, de la determinación, de la impotencia, de la irreversibilidad.

La educación, puesta en acto por cada escuela y cada docente, tiene el maravilloso poder de abrir caminos y generar espacios que posibilitan encuentros –así de fácil, así de difícil–, que, cuando se producen, habilitan y transforman el porvenir de los niños y de los jóvenes.





## Bibliografía

- Achilli, E. (2000) *Investigación y formación docente*, Rosario, Laborde.
- Ainscow, M., Booth, T. y Dyson, P. (2003) “Understanding and developing inclusive practices in schools”, *International Journal of Inclusive Education*.
- Aulagnier, P. (2001) *La violencia de la interpretación*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Birgin, A. (2000) “La docencia como trabajo. La construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión”, en Gentili, P. y Gaudencio, F. (comps.) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y trabajo*, Buenos Aires, Clasco.
- Booth, T. (1996) “A Perspective on Inclusion from England”, *Journal of Education*, 26 (1), pp. 87-99.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Castells, M. (1998) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. II: “El poder de la identidad”, Madrid, Alianza.
- CIPPEC (2007) *Resumen de Políticas Jurisdiccionales*, Programa de Educación, Proyecto Nexos.
- DGCyE Provincia de Buenos Aires (2006) *Informe Legislatura 2005-2006*.
- DiNIECE-UNICEF (2004) *Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. Un estudio en escuelas de nuestro país; seguimiento y monitoreo para el alerta temprana*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.
- DiNIECE (2005) *Relevamientos anuales 2002, 2003 y 2004*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.
- DiNIECE (2007) *Relevamientos estadísticos 2006*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.

- Duschatzky, S. y Corea, C. (2002) *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Buenos Aires, Paidós.
- Dussel, I. (2006) “De la primaria a la EGB. ¿Qué cambió en la enseñanza elemental en los últimos años?”, en Terigi, F. (comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, OSDE / Siglo XXI.
- (2000) “Historias de guardapolvos y uniformes: sobre cuerpos, normas e identidades en la escuela”, en Gvirtz, S. (comp.) *Textos para repensar el día a día escolar. Sobre cuerpos vestuarios, espacios, lenguajes, ritos y modos de convivencia en nuestra escuela*, Buenos Aires, Santillana.
- Feijóo, M. C. (2002) *Equidad social y educación en los años 90*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Giddens, A. (1995) *La constitución de la sociedad: Bases para una teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- González Gonzáles, M. T. (2006) “Absentismo y abandono escolar: una situación singular de la exclusión educativa”, *REICE Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4.
- Gvirtz, S. (1999) *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase: Argentina 1930-1970*, Buenos Aires, Eudeba.
- INDEC (2002) *Encuesta Permanente de Hogares Continua*: <http://www.indec.gov.ar/>
- Jacinto, C. y F. Terigi, F. (2007) *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana.
- Jacinto, C. y Bessega, C. (2002) “Un lugar en el mundo. Jóvenes vulnerables en búsqueda de un espacio de inclusión social”, en Forni, F. (comp.), *De la exclusión a la organización, hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*, Buenos Aires, CICCUS.
- Kaplan, C. (2006) “Desigualdad, fracaso, exclusión: ¿cuestión de genes o de oportunidades?”, en Llomovate, S. y Kaplan, C. (comps.) *La prioridad de la inclusión educativa*, Buenos Aires, Novedades Educativas.

- Kessler, G. (2002) *La experiencia escolar fragmentada*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- (2005) *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- Krichesky, M. (comp.) (2005) *Adolescentes e inclusión educativa: Un derecho en cuestión*, Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Krotsch, P. y De Lella, C. (comps.) (1989) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Lavena, C. (2004) *Primera aproximación a la violencia escolar en la Argentina*: [www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/ResumenLavena](http://www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/ResumenLavena)
- Leibiker, L. y Pugliese, S. (2004) *Cómo elegir la escuela de nuestros hijos: guía para padres*, Buenos Aires, Grijalbo.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006)
- Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993)
- Llach, J. (2006) *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires, Granica.
- Luhmann, N. et al. (1998) *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta.
- Merklen, D. (2000) “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90”, en Svampa, M. (ed.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Milman, J. (2007) “Currículum, libros de texto y formación de ciudadanos”, entrevista de V. Dotro, en [http://www.educared.org.ar/entrevistas\\_educared/entrevistas/milman.asp](http://www.educared.org.ar/entrevistas_educared/entrevistas/milman.asp)
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006) *Miradas interdisciplinarias sobre la violencia en las escuelas*, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación-DiNIECE (2005) *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados Preliminares*, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2002) *El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- (coord.) (1999) “La Educación Privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos”, Documento de Trabajo N° 38, Buenos Aires, Fundación Gobierno & Sociedad.

- Morin, E. (1999) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, París, UNESCO.
- Narodowsky, M. (2007) “La prioridad de la inclusión educativa”, en *Programa de Becas Escolares Cimientos: el futuro ¡Presente!*, Buenos Aires, Cimientos.
- Noel, G. (2008) *La conflictividad cotidiana en el escenario escolar. Una aproximación etnográfica*, Buenos Aires, UNSAM.
- Palamidessi, M. (2006) “El currículum en la escuela primaria argentina: continuidades y cambios a lo largo de un siglo”, en Terigi, F. (comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, OSDE / Siglo XXI.
- Parrilla, Á. (2002) “Acerca del origen y el sentido de la educación inclusiva”, *Revista de educación* N° 327, Madrid, pp. 11-30.
- Puiggrós, A. (1989) “Apuntes para una evaluación del Congreso Pedagógico”, en Krottsch, P. y De Lella, C. (comps.) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 90-98.
- Redondo, P. (2004) *Escuelas y pobreza: Entre el desasosiego y la obstinación*, Buenos Aires, Paidós.
- Red Federal de Información (1998) “Relevamiento anual: Proyección de población por edades simples elaborada por la Red Federal de Información a partir de la proyección de población por grupos de edad y provincia”, en *Análisis Demográfico*, Serie 7, Buenos Aires, INDEC.
- Rodríguez, A. (1998) *Reformas educativas en contextos democráticos: los casos de Argentina y Chile*, Documento N° 40 (Serie III: Políticas Públicas), Dirección Nacional de Estudios y Documentación Buenos Aires, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Rubenger, R. W. (2001) *Why Students Drop out of School and What Can be Done*, en <http://civilrightsproject.harvard.edu/research/dropouts/rubenger.pdf>
- Serra, J., Krichesky, G. y Merodo, A. (2008) *La inserción laboral de los egresados de los Profesorados de la UNGS*, Informe de Investigación, Instituto del Desarrollo Humano, UNGS.

- SIEMPRO (1999) *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*, Buenos Aires, FCE.
- SITEAL *Informe de Prensa N° 1: Equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo*, en <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- SITEAL *Informe de Prensa N° 2: Equidad y exclusión entre los adolescentes urbanos de Argentina, Chile, Brasil y México*, en <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- Spiegel, A. (2006) “Viejos y nuevos desafíos de la escuela primaria en el aprovechamiento de las tecnologías de la información”, en Terigi, F. (comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, OSDE / Siglo XXI.
- Susinos, T. y Parrilla, A. (2004) “Barreras para la inclusión educativa y social. Experiencias sobre la vida en la escuela y la comunidad narradas en primera persona”, en López, J. et al. (eds.) *Cambiar con la sociedad, cambiar la sociedad*, Actas del 8° Congreso de Organización de Instituciones Educativas, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Svampa, M. (2000) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Tedesco, J. C. (2007) “¿Para qué educamos hoy?”, en Dussel, I. y Pogré, P. (comps.) *Formar docentes para la equidad. Reflexiones, propuestas y estrategias hacia la inclusión educativa*, Buenos Aires, Red PROPONE.
- Tenti Fanfani, E. (2007) *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2003) *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*, Buenos Aires, Galerna.
- (comp.) (2003) *Educación media para todos*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- (2000) *Culturas juveniles y cultura escolar*, Buenos Aires, IPE.
- (1999) *Re-haciendo escuelas: Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana / Convenio Andrés Bello.
- Terigi, F. (2007) “Notas para pensar el plurigrado. Aportes de una investigación en escuelas rurales de Argentina”, *Quehacer educativo. Revista de la Federación Uruguaya de Maestros*.

- (2005) “Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional”, en Tedesco, J. C. (comp.) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE), UNESCO.
- Tiana Ferrer, A. (1997) *Tratamiento y usos de la información en evaluación*, España, UNED.
- Tiramonti, G. (2005) “La escuela en la encrucijada del cambio epocal”, en *Educação e Sociedade* Vol. 26, N° 92, Campinas, UNICAMP.
- (2005) (comp.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.
- Tyack, D. y Cuban, L. (1995) *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ziegler, S. (2003) “Los docentes como lectores de documentos curriculares. Aportes para el análisis de la recepción de la reforma curricular de los años noventa en Argentina”, *Revista mexicana de investigación educativa*, Vol. 8, N° 19, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 653-677.

## Índice

Introducción: La escuela, ayer y hoy .....	7
Las políticas educativas de los últimos 25 años .....	15
Los cambios en los contenidos de la enseñanza .....	27
La creciente fragmentación de la experiencia escolar .....	35
Las trayectorias escolares y los problemas del sistema educativo .....	51
Las escuelas desde adentro .....	67
Los desafíos de la escuela .....	77
Bibliografía .....	83





Otros títulos de  
*Colección “25 años, 25 libros”*

- 1. Cine y políticas en Argentina**  
**Continuidades y discontinuidades en 25 años de democracia**  
Gustavo Aprea
- 2. Controversias y debates en el pensamiento económico argentino**  
Ricardo Aronskind
- 3. Rompecabezas**  
**Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)**  
Carla del Cueto y Mariana Luzzi
- 4. La cambiante memoria de la dictadura**  
**Discursos públicos, movimientos sociales**  
**y legitimidad democrática**  
Daniel Lvovich y Jaquelina Bisquert
- 5. ¿La lucha es una sola?**  
**La movilización social entre la democratización**  
**y el neoliberalismo**  
Sebastián Pereyra
- 6. La nueva derecha argentina**  
**La democracia sin política**  
Sergio Morresi
- 7. La Patagonia**  
**(de la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana)**  
Ernesto Bohoslavsky

- 8. Mejor que decir es mostrar**  
**Medios y política en la democracia argentina**  
Gabriel Vommaro
  
- 9. Los usos de la fuerza pública**  
**Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia**  
Sabina Frederic
  
- 10. El peronismo fuera de las fuentes**  
Horacio González
  
- 11. La Iglesia católica argentina**  
**En democracia después de dictadura**  
José Pablo Martín
  
- 12. Masividad, heterogeneidad y fragmentación**  
**El sistema universitario argentino (1983-2007)**  
Pablo Buchbinder y Mónica Marquina
  
- 13. Trabajo argentino**  
**Cambios y continuidades en 25 años de democracia**  
Marcelo Delfini y Martín Spinoso
  
- 14. Argentina digital**  
Roxana Cabello
  
- 15. Democracia y ciudad**  
**Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)**  
Raúl Fernández Wagner
  
- 16. Religiosidad popular**  
**Creencias religiosas populares en la sociedad argentina**  
Rubén Aldo Ameigeiras

**17. De *salario* a *corralito*, de *carapintada* a *blog***  
**Nuevas palabras en veinticinco años de democracia**  
Andreína Adelstein e Inés Kuguel

**18. Literatura y pasado reciente**  
**Relatos de una carencia**  
Martina López Casanova

A un cuarto de siglo del inicio del período histórico abierto en 1983, esta colección se propone examinar los cambios producidos desde entonces en la sociedad argentina.

Los cambios operados en los últimos cinco lustros en el sistema educativo nacional expresan de modo especialmente intenso las esperanzas colectivas de democratización de la vida pública, los vaivenes en las orientaciones de las políticas gubernamentales y los perdurables efectos de una crisis social sin precedentes. Es sobre ese dramático telón de fondo que se recortan las cuestiones que presentan las autoras de este libro: el aumento de las tasas de escolaridad en el país, el carácter fragmentado, discriminatorio y poco igualitario de nuestras escuelas, el grave problema de los niños y jóvenes que “repiten”, “abandonan” o se “desenganchan” de las mismas y el aprieto en el que se encuentran sus docentes, sometidos a la tensión entre “enseñar” y “contener”.

Graciela Krichesky y Karina Benchimol son investigadoras-docentes del área de “Educación” del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

