



**Tipo de documento: Tesis de Maestría**

**Título del documento: El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el Conurbano Bonaerense, en el contexto de la reforma educativa : el caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón. 1**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Analía Mara Minteguiaga**

**Estela Grassi, dir.**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis): 2003**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS SOCIALES

EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL TERCER CICLO DE LA  
EDUCACION GENERAL BASICA EN EL CONURBANO  
BONAERENSE, EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA.  
*El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón*

Auallia Mara Minteguiaga

Tesis de Maestría

Dirección: Dra. Estela Grassi

Buenos Aires, Mayo de 2003

TMA - 043

*"El conocimiento tiene por objeto la totalidad, lo concreto, la unidad de múltiples determinaciones y relaciones y conocer significa producir la totalidad como un resultado, no hallarla inmediatamente".*  
**José Fernando García**

A Juan Carlos y Marta, por *transmitirme su herencia*

<b>Índice.....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	
1. Los objetivos de la investigación y el objeto de estudio.....	9
2. Consideraciones acerca del trabajo de campo: fuentes de información y el proceso de construcción de los datos.....	11
3. Estructura de la tesis.....	16
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>La Política Educativa como Política de Estado</b>	
1. La educación y los sistemas educativos modernos.....	18
2. El Estado y las políticas educativas.....	24
3. Las políticas de reforma educativa en perspectiva histórica.....	27
4. La reforma educativa de 1993.....	39
5. Bibliografía.....	51
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>La Reforma Estatal como Proceso</b>	
1. Análisis de las perspectivas teóricas en torno a las políticas estatales.....	58
1) Las políticas como " <i>tomas de posición del Estado en un proceso social tejido alrededor de una cuestión</i> ".....	59
2) Las políticas como " <i>procesos o ciclos secuenciales de etapas o fases</i> ".....	62
3) Las políticas como " <i>procesos productivos conformados por momentos</i> ".....	64
2. Algunas derivaciones relevantes respecto de la distinción entre "etapas y momentos" en el marco del proceso de implementación de la política estatal.....	69
2.1. La implementación como algo más que la ejecución y el análisis de los efectos de la intervención estatal.....	71
3. Bibliografía.....	77

### CAPÍTULO III

#### La Política de Reforma Educativa en la Provincia de Buenos Aires

1. La "Transformación Educativa". Presentación.....	79
2. Modalidades y tiempos de la reforma en la provincia de Buenos Aires.....	83
3. La trama de relaciones en la política provincial de reforma educativa: entre la centralización normativa y la descentralización operativa.....	88
4. Consideraciones generales acerca de algunas estrategias vinculadas a la implementación de la reforma en la provincia de Buenos Aires.....	93
4.1. La articulación.....	93
4.2. La capacitación docente.....	97
5. Bibliografía.....	103

### CAPÍTULO IV

#### El Tercer Ciclo y los Viejos Problemas

1. La definición de los <i>problemas</i> en el discurso de la reforma.....	106
2. Desigualdad y exclusión en la provincia de Buenos Aires.....	109
3. El tercer ciclo en tres escuelas del conurbano bonaerense.....	120
3.1. La "explosión" matricular y sus consecuencias.....	121
3.2. Algunas consideraciones finales en torno a la evolución de la matrícula estudiantil.....	132
3.3. Indagando la efectividad del discurso retencionista en las escuelas.....	134
3.3.1. La repitencia.....	134
3.3.2. La sobreedad.....	140
3.3.3. El ausentismo.....	148
4. Recapitulando y ensayando posibles interpretaciones.....	150
5. Bibliografía.....	155

### CAPÍTULO V

#### La Reforma Educativa en las Instituciones Educativas

Adentrarse en las instituciones educativas.....	158
La escuela "José de San Martín": Una institución educativa en la adversidad.....	160
1. La construcción del "carenciado" como sujeto escolar.....	171

2. Los "sentidos" de la extensión de la escolaridad obligatoria en una escuela de "carenciados".....	175
3. El tercer ciclo en el marco de procesos socioeducativos: ¿quiénes y cómo realizan el nuevo trayecto educativo?.....	184
4. Nuevas - "viejas" problemáticas ligadas al pasaje entre niveles.....	193
1) La permanencia en la escuela.....	194
2) La "repitencia" y la "deserción" como problemas.....	197
3) Problemáticas en ascenso, la "sobreedad" y el "ausentismo".....	200
5. Nuevas tensiones en la dinámica escolar.....	206
a) El tercer ciclo y la <i>forzada</i> relación entre maestros y profesores.....	206
b) El tercer ciclo en el espacio escolar de una institución primaria.....	213

#### La escuela "Manuel Belgrano": Una institución de "élite" en un contexto

que se empobrece o "La aguja en el pajar".....	219
1. Los "sentidos" en torno a la extensión de la escolaridad obligatoria: "estudiar para seguir estudiando".....	234
2. Rupturas y continuidades a partir del proceso de implementación del tercer ciclo.....	240
2.1. El tercer ciclo: un "corte de distinto tipo".....	240
2.2. Particularidades del tercer ciclo de la EGB "Manuel Belgrano".....	251
3. El pasaje entre niveles en el marco del tercer ciclo.....	256
3.1. Algunos tradicionales problemas en nuevos lugares. ¿El tercer ciclo: un nuevo tipo de pasaje?.....	257
3.2. Nuevos problemas, nuevos sujetos de aprendizaje?.....	262
4. La práctica docente en el ojo de la tormenta.....	265

#### La escuela "Bernardino Rivadavia: Nuevos pobres, nueva escuela.....

1. La escuela y la producción de distinciones.....	279
1.1. La "pureza" de las escuelas: El tercer ciclo y la articulación interinstitucional.....	280
2. Los sentidos de la extensión de la escolaridad obligatoria en una EGB articulada.....	287
3. La "pureza" de la matrícula: vigencia de ideologías discriminatorias.....	292
4. El tercer ciclo en una ex escuela media y en una ex primaria: corte, continuidad o ambas?.....	301

4.1. El tercer ciclo como ingreso a la secundaria.....	302
4.2. El tercer ciclo en la ex primaria y la ausencia de una ruptura "necesaria".....	309
5. Fenómenos ligados al pasaje entre niveles en el tercer ciclo.....	316
5.1. El pasaje entre niveles en la ex escuela media.....	316
5.2. El pasaje de niveles en una ex primaria: entre el "no querer" y el "querer quedarse".....	321
6. El conflictivo vínculo entre maestros y profesores.....	324
6.1. Relaciones entre perfiles docentes en la ex escuela media.....	325
6.2. La relación entre maestros y profesores en el ámbito de la ex primaria.....	328
<b>2. Conclusiones: una vuelta a los problemas.....</b>	<b>334</b>
2.1. Los sentidos de la extensión de la escolaridad en el marco de las condiciones de vida.....	334
2.2. El problema de la diversidad y las soluciones propuestas .....	336
2.3. El tercer ciclo: una instancia de distinto orden.....	339
2.4. Tensiones en la vida cotidiana escolar: la convivencia de maestros y profesores.....	342
2.5. La disputa por el espacio escolar.....	344
2.6. Nuevas (viejas) problemáticas ligadas al pasaje entre niveles.....	347
<b>3. Bibliografía.....</b>	<b>351</b>
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>Conclusiones Finales.....</b>	<b>355</b>

### Agradecimientos

Este tesis no hubiera podido "dar a luz" sin el apoyo de familiares, amigos, profesores y compañeros de estudio que de manera generosa acompañaron mi tránsito por este camino.

En primer lugar, quisiera expresar mi profundo agradecimiento a la Profesora Estela Grassi quien me guió durante todo este proceso de investigación y formación. De ella me llevo importantes enseñanzas sobre la práctica investigativa y, particularmente, sobre lo que significa sostener una actitud de coherencia teórico-política con la labor científica. Respecto a lo primero, me enseñó como diría Bourdieu la importancia que tiene la construcción del objeto de investigación y el poder y capacidad que tiene un método de pensamiento para volver objetos socialmente "insignificantes" en objetos científicos. La reconstrucción que realiza el investigador es siempre una tarea fundamentalmente inventiva en la que debe poner en tela de juicio los objetos preconstruidos y empezar a mirar aquellos que han sido excluidos y, sobre todo, realizar el esfuerzo por *comprender* las razones que explican tal exclusión. En cuanto a lo segundo, a través de su enseñanza de este oficio, me transmitió valores y principios fundamentales respecto a la responsabilidad con el trabajo (cumplir con lo que se dice y se promete), a la rigurosidad y reflexividad que debe observar de manera permanente la práctica investigativa y, finalmente, a la necesidad continua de definir de manera clara y precisa nuestra posición teórico-política respecto a la ciencia y a lo que *hacemos* en nombre de ella.

En segundo lugar, deseo agradecer especialmente a la Profesora Claudia Danani quien me brindó desinteresadamente hace ya varios años una posibilidad para iniciarme en el trabajo académico. También, fueron fundamentales sus reflexiones y su mirada lúcida para enriquecer esta tesis, principalmente sobre los aspectos teórico-metodológicos de la misma.

Asimismo, debo mencionar al Profesor Eduardo Bustelo y lo que ha significado para mi formación su inmensa capacidad para compartir el conocimiento, promover la discusión de ideas desde el respeto a la pluralidad de perspectivas e intentar siempre alejarse del poder que otorgan las supuestas "jerarquías académicas". Estas constituyen las enseñanzas y orientaciones más importantes que le debo y que espero poder sostener y practicar en mi vida no sólo profesional.

En tercer lugar, un especial agradecimiento va para mis compañeros de los proyectos de investigación UBACyT quienes con sus aportes, a la discusión de mis adelantos y versiones

preliminares de esta tesis, me ayudaron a repensar algunos de mis planteos mejorando los resultados de este proceso.

En cuarto lugar, quiero agradecer el apoyo incondicional y el acompañamiento afectivo de mis amigos más entrañables, Natalia y Juan Cruz, y de mi familia la cual generosamente se sometió a los más "inusitados y excéntricos" pedidos para alivianarme por momentos el peso y la angustia de la tarea emprendida. Una mención especial merecen mis hermanas, Magali y Yanina, quienes colaboraron activamente con la desgrabación de las entrevistas. Esto resultó indispensable para poder luego "editar" cuidadosa y detalladamente este material de campo. Como colega, a Juan Cruz, también debo agradecerle el importante material documental y estadístico brindado sobre la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires, este resultó esencial para elaborar el capítulo III de esta tesis.

Por último, deseo agradecer a la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires por financiar esta tesis a través de una beca de maestría y por sostener económicamente las investigaciones que le dieron marco a este trabajo desarrolladas en los Proyectos UBACyT IF05: "*Procesos político-culturales en torno a la desigualdad social, la diversidad sociocultural y las políticas sociales en la Argentina de los '90 (una mirada interdisciplinaria desde la Antropología, la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología y el Trabajo Social)*", dirigido por la Profesora María Rosa Neufeld, de la unidad Facultad de Filosofía y Letras, y por la Profesora Claudia Danani, de la unidad Facultad de Ciencias Sociales; y SO84: "*Política Social: Una revisión comparativa de la relación entre política laboral y política de asistencia a los pobres y desempleados entre los periodos 1993-99 y 2000-02*", dirigido por la Profesora Estela Grassi y co-dirigido por Claudia Danani, con asiento institucional en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales.

A todos ellos muchas gracias.

## Introducción

### 1. Los objetivos de la investigación y el objeto de estudio

La presente investigación se propuso como *objetivo general* describir y analizar el proceso complejo que se genera a partir de la implementación de una política estatal, teniendo por supuesto que ésta no es sólo una decisión técnico-burocrática, sino parte -también- de una dinámica política inscripta en las luchas por la hegemonía. Nos referimos en particular, a la Reforma Educativa llevada adelante en la provincia de Buenos Aires, a partir del año 1995. Para ello tomamos como *objeto de análisis* el proceso de implementación del tercer ciclo de la Educación General Básica en esa jurisdicción y centralmente, su desarrollo *en* la "escuela", entendida no sólo como institución formal sino como espacio en el que se desenvuelven los sujetos y se significan sus relaciones. Así, nos propusimos construir un objeto cuyo análisis trascienda los límites formales de la unidad educativa, de los sujetos, sus roles y competencias para hacer emerger un proceso en su desarrollo histórico concreto. Este modo de concebir el proceso de la política exige atender tanto a las prácticas de los sujetos (lo que supone las diversas interpretaciones de las normas y expectativas respecto de la escolarización), como a las condiciones en las que éstas se inscriben. Por ello, la investigación se llevó a cabo según un enfoque que permite capturar la cotidianidad de aquel ámbito público-institucional (la escuela) donde transcurre la implementación del tercer ciclo de la EGB y donde interactúan los sujetos participantes e involucrados de distintas maneras en dicho proceso. Esto es, una descripción en profundidad de esa dinámica y un análisis interpretativo de los hechos, de las tomas de decisión, de las construcciones de sentidos y problemas que allí se producen, entre otras cuestiones. Asimismo, teniendo en cuenta nuestro supuesto inicial, según el cual era esperable hallar diferencias en ese proceso, según el "contexto económico-social" en el que se insertan los establecimientos y las condiciones de vida de la población que dispone de sus servicios educativos, propusimos un enfoque comparativo, tomando como referencia tres escuelas. Cada una de ellas representa distintos puntos de un continuo imaginario de la heterogénea

estructura del conurbano bonaerense. La escuela "Manuel Belgrano" corresponde a una comunidad educativa que, tentativamente, puede considerarse de sectores medios-altos; su alumnado tradicional pertenecía a familias de profesionales. La escuela "José de San Martín", por su parte, se ubica en un contexto con una importante población en condiciones de pobreza estructural; mientras que la "Bernardino Rivadavia" está integrada a un espacio claramente heterogéneo desde el punto de vista socio-económico de la población.

La decisión de detenerse en tres casos correspondió a la necesidad de ganar en profundidad y cualidad, por sobre la extensión (estadísticamente representativa). Las tres instituciones pertenecen al Partido de Morón de la provincia de Buenos Aires. Respecto a esta elección es importante mencionar que si bien Morón no es el partido más importante en términos de extensión territorial y densidad poblacional de esta jurisdicción, las diferentes condiciones socioeconómicas en las que se inscriben sus habitantes guardan una relación estrecha con lo que sucede en el resto del conurbano, satisfaciendo los requerimientos metodológicos de esta investigación.

En cuando al ciclo de la nueva Educación General Básica elegido como referencia de este estudio (el tercero), respondió a la convicción de la centralidad que adquiere el mismo en el proceso de reforma en marcha. Este ciclo remite (y compromete) a un ámbito de relaciones e interacciones sociales donde puede verse (en un sentido figurado) de qué manera las nuevas normas "funcionan". Entendíamos que la ubicación que cada sujeto detente en esta trama de relaciones nos permitiría comprender los procesos esencialmente políticos de interpretación y reinterpretación del nuevo conjunto de reglas y su productividad.

En relación con esto, los objetivos específicos de la investigación correspondieron al análisis de la vinculación de ciertos fenómenos característicos de estos años de escolaridad, históricamente problemáticos para la normalidad escolar (repetencia, abandono, ausentismo, etc.), con las expectativas que al respecto se planteaba la política reformista, sus resultados y las prácticas de los sujetos participantes de estos procesos. Nuestra hipótesis proponía que los problemas ligados al pasaje entre niveles no dependían de la "aplicación correcta de las

nuevas normas", ni de la adecuada instrumentación del nuevo ciclo, sino que resultaban de la dinámica compleja que vincula en términos de proceso: estructuras y prácticas sociales.

Finalmente, el análisis contempló los contenidos ideológico-normativos implícitos y explícitos sostenidos por la política de reforma, a fin de atender los diferentes significados e interpretaciones construidos por los sectores intervinientes. De esta manera, nos interesó la vinculación establecida entre el discurso público y sus "usos" en los contextos concretos de las interacciones cotidianas por parte de los sujetos, para así rastrear los fundamentos para la acción que estos últimos encontraron en aquéllas interpretaciones.

El discurso político que avaló la necesidad de la reforma y fundamentalmente, el modelo de cambio finalmente adoptado, hizo especial hincapié en los logros inclusivos que se alcanzarían. Es en el marco de estos objetivos explícitos y sus apropiaciones diferenciales donde entendimos que deben analizarse los resultados y las consecuencias de la instrumentación de este ciclo de la nueva estructura educativa.

## **2. Consideraciones acerca del trabajo de campo: fuentes de información y el proceso de construcción de los datos**

Adelantamos ya, que abordamos nuestro objeto desde un enfoque comprensivo que exige la descripción en profundidad del acontecer cotidiano de la implementación del tercer ciclo en las escuelas, y el análisis interpretativo de los hechos cuya significación los constituye en los datos de la investigación. Todo trabajo investigativo exige vigilar el efecto de las categorías naturalizadas en el sentido común. Una perspectiva como la que propusimos, que pone a las preguntas, a los conceptos (y, aún, a los pre-conceptos) del investigador en diálogo con quienes están implicados en los procesos que suscitan esas preguntas, obliga a redoblar esa vigilancia.

Cabe esta aclaración, antes de presentar la metodología y el desarrollo del trabajo de campo, para comprender porque el mismo por momentos fue arduo y dificultoso. Más de una vez nos encontramos analizando la información desde categorías que en realidad, a poco de andar, resultaban parte de los problemas que indagábamos (por ejemplo, la sobriedad, y el ausentismo estudiantil), por lo que debimos hacer explícitas insistentemente las relaciones sociales normalizadas que tales categorías expresaban, para intentar capturar las nuevas que, bajo los mismos significantes, se estaban construyendo en el marco de la reforma.

Como diría Bourdieu (2000), múltiples *decisiones* se desplegaban en nuestra intervención de analistas haciéndola, al mismo tiempo, difícil y necesaria. A las ya descritas, hay que sumarle aquellas otras que por ser consideradas muchas veces como “operativas” o “instrumentales”, impiden visibilizar su *status* de decisiones teóricas. Desde cómo llegar al campo, acordar las entrevistas, regular el diálogo con el entrevistado, transcribir el relato, organizar las entrevistas y luego seleccionarlas en función de cierto criterio, todo esto involucró permanentes tomas de posición respecto a aquello que se nos presentaba ante nuestros sentidos como “datos” disponibles. La reflexión compartida con colegas y compañeros y la autocrítica productiva, fueron los mecanismos de vigilancia de nuestra práctica investigativa, para garantizar algún éxito en la tarea emprendida.

Habiendo hechas estas consideraciones, presentamos a continuación la metodología del trabajo de campo de esta investigación. El mismo se desarrolló entre marzo del 2000 y mayo del 2001. Durante la primera parte de ese período se gestionó la entrada a las escuelas. Para ello resultó necesario, dada la verticalidad que caracteriza al sistema educativo provincial, contar con la autorización de las autoridades educativas locales. Primero, a través de contactos con los agentes del poder político local (Concejales y funcionarios de la Intendencia de Morón) llegamos hasta el Presidente del Consejo Escolar y, a través de éste, a la Jefatura de Inspección de la Región IV, para finalmente, conseguir el ingreso a las escuelas vía los inspectores a cargo de cada una de ellas. Esto nos llevó un tiempo considerable y recién en agosto del 2000 pudimos acceder a las instituciones seleccionadas para nuestro estudio.

Durante el trabajo en las escuelas se utilizaron distintas técnicas, según el tipo y las diversas fuentes de indagación. El corpus de información cualitativa se construyó por medio de observación y entrevistas en profundidad y semiestructuradas. La observación adoptó dos modalidades a fin de capturar la compleja cotidianidad del mundo escolar. Reuniones docentes, actos escolares, recreos, clases, entrada y salida de alumnos, fueron algunos de los “momentos” que nos interesaba aprehender a través de la observación directa. En otros casos, como en algunas jornadas docentes, reuniones institucionales de reflexión, asambleas, etc., se trató de una observación participante, ya que nos integramos activamente en esas actividades<sup>1</sup>.

Respecto a las entrevistas fueron realizadas a directores, alumnos y docentes, a través de un cuestionario diseñado a tal efecto. En total se hicieron 60 entrevistas entre las tres instituciones: 8 a directivos, 11 a docentes, 38 a alumnos y 3 a otros agentes institucionales (preceptores y coordinador de tercer ciclo). Las mismas se concentraron en indagar acerca de las características del alumnado, de los agentes educativos y del contexto socioeconómico de inscripción de las instituciones según la percepción e interpretación sostenidas por los entrevistados. Esta parte del trabajo permitió, a la vez, identificar a aquellos sujetos que tenían un papel relevante en el proceso que analizábamos, las relaciones que entre ellos se establecieron y sus posicionamientos frente a la reforma y a la instrumentación del tercer ciclo. Otros ejes de nuestra indagación buscaron capturar las “problemáticas” descritas por nuestros interlocutores, así como, las “soluciones” por ellos propuestas. Finalmente, también pudimos identificar los “usos” de los conceptos y categorías contenidos en los documentos reformistas, por parte de los diversos agentes, en los contextos escolares concretos.

La información cuantitativa relevada se refiere a los indicadores escolares corrientes (matrícula, repitencia, sobriedad, ausentismo estudiantil y abandono escolar),

<sup>1</sup> En dicho marco, es importante mencionar la realización de una jornada de trabajo organizada por el proyecto UBACyT en el que esta tesis se inscribía y en la que participaron algunas autoridades de las escuelas seleccionadas para esta investigación. Primera Jornada de Investigación “Estado, Trabajo y Educación: Aportes Teórico-metodológicos”, organizada por el Proyecto UBACyT IF05 “Procesos políticos culturales en torno a la desigualdad social, la diversidad socio-cultural y las políticas sociales en la Argentina de los ‘90” y la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), 12 de Diciembre de 2000.

correspondientes a la provincia y a cada escuela, desde 1995 -cuando comenzó la implementación de la Reforma Educativa- hasta el año 2000, momento en que llegamos a las escuelas para realizar nuestro trabajo de campo. En este caso, se consultaron las siguientes fuentes: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, fundamentalmente, a través de la Red Federal de Información Educativa y del Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE).

Respecto de la información correspondiente a cada escuela, fue construida a efectos de esta investigación. En este caso, es importante mencionar que resultó una tarea más compleja de lo que inicialmente esperábamos. La falta de consistencia de los datos cuantitativos procesados y disponibles en las escuelas, obligó a reconstruirlos a partir de las fuentes más primarias que registraban estas instituciones y en las que podía fundarse una confianza suficiente. Estas fueron las planillas bases semestrales y anuales de promoción de los alumnos y los registros de asistencia diarios.

Las explicaciones brindadas por informantes claves (como las secretarías o los preceptores) respecto de las inconsistencias halladas por nosotros en el procesamiento escolar de sus propios registros, nos informaba acerca de las estrategias para preservar recursos y cargos docentes.

De esta manera, este proceso de reconstrucción complicado y, muchas veces tedioso, también "nos habló de la escuela" y de cómo las lógicas intrainstitucionales siempre deben vincularse con relaciones más amplias que exceden los límites formales de la escuela.

Otra etapa del trabajo de indagación la iniciamos hacia marzo del 2001, cuando volvimos nuevamente a dos de las tres escuelas de referencia, ya que como consecuencia de los extensos plazos de "compensación pedagógica" que tienen los alumnos, no teníamos completos los datos de repitencia y promoción del año anterior. Recién en mayo pudimos terminar nuestra tarea y comenzar a sistematizar los registros de campo.

Durante todo ese período y posteriormente, nos dedicamos también a la búsqueda de información secundaria como censos, estadísticas provinciales y nacionales, investigaciones, etc., que nos permitieran otra vía de acercamiento empírico al proceso bajo análisis. Básicamente, esta información nos sirvió para contextualizar el objeto de investigación.

En este punto es relevante destacar que la búsqueda y análisis de producciones investigativas en torno a la reforma nacional y provincial y, especialmente, a la instrumentación de la nueva estructura de enseñanza, resultó ser fundamental para la comprensión del proceso de implementación del tercer ciclo y reconstruir su racionalidad en el contexto del macro proceso de reforma educativa, ya que de hecho, ampliaba nuestro universo de comparación y permitía dar mayor veracidad a algunos de nuestros hallazgos e interpretaciones, o restringir aquellas que resultaban contingentes y claramente localizadas.

Por último, como ya adelantamos, otra fuente de información que resultó sumamente importante fue la documental. Este corpus fue conformándose a lo largo de todo el proceso de tesis. Básicamente sus componentes fueron todas las normativas, leyes, decretos, resoluciones y disposiciones referidos a la reforma y a la puesta en marcha de la misma, así como todos aquellos informes y documentos de órganos estatales e institucionales que presentaron relevancia para las temáticas empíricas de esta investigación. Analizados contextualizadamente, es decir priorizando los contextos y dinámicas de interacción que le dieron origen, resultaron fundamentales para nuestros objetivos.

Como mencionamos al inicio de este apartado, esa serie de "autorizaciones" que nos habilitaron el acceso a las escuelas, también nos permitieron "encontrarnos" con una significativa y relevante cantidad de documentación y normativa menos fácilmente accesible (circulares, comunicados, actas, notas, etc.) que se encontraba en poder de los distintos agentes del sistema, especialmente en las instancias locales de administración del mismo.

### 3. Estructura de la tesis

Esta tesis está organizada en seis capítulos. El primero, está dedicado a inscribir a las políticas estatales educativas, como una de las tantas intervenciones del Estado, en los procesos de producción y transformación de las relaciones sociales que conforman cierto ordenamiento social. En este sentido, proponemos una revisión de las definiciones acerca de las intervenciones del Estado como acciones deliberadas y unilaterales, diseñadas verticalmente por las agencias gubernamentales, para avanzar en una mirada que recupere el análisis de las mismas a partir de su participación en las luchas por la hegemonía. Posteriormente, damos cuenta de las principales políticas de reforma educativa que se han desarrollado desde la generación del sistema hasta nuestros días, haciendo especial hincapié en la conflictividad y disrupción que necesariamente conllevan, así como en las *orientaciones normativas* que su desarrollo tiende a conformar.

El segundo capítulo se concentra en la construcción de una noción de política estatal que recupere la idea de proceso productivo y, a la vez, condicionado. En este sentido, esta tarea incluyó una revisión de las discusiones en torno a los elementos que definen la *estatalidad* de las políticas y el papel de los sujetos en los procesos de construcción de las mismas.

El tercero, describe y analiza el contexto político del proceso de implementación de la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires. Se busca vincular las principales lógicas (regulativas y desregulativas) desatadas por este proceso en el sistema de enseñanza provincial, con los principales componentes de la propuesta reformista (articulación interinstitucional, localización del tercer ciclo, capacitación docente, etc.)

El cuarto capítulo, explora la vinculación entre la aplicación del mencionado ciclo y fenómenos tales como el crecimiento matricular, la repitencia, la sobreedad, el ausentismo y el abandono en relación a la tradicional problemática del tránsito entre niveles. El análisis de la evolución de estos fenómenos se concentra en datos a nivel provincial y a nivel de

cada caso institucional, introduciéndonos en su problematización por los distintos agentes de la vida escolar.

El capítulo cinco, corresponde a la descripción y análisis del proceso de implementación del tercer ciclo en cada escuela de referencia y a la comparación, tal como señalamos al inicio. Fundamentalmente, se concentra en las interpretaciones y las acciones (que se derivan de aquellas) que docentes, directivos y alumnos establecen respecto a los principales cambios contenidos en la política de reforma (extensión de la obligatoriedad escolar y el cambio en la estructura de enseñanza).

Finalmente, el último corresponde a las conclusiones finales de esta investigación y sintetiza aquellos aspectos de la tesis que, creemos, contribuyen a comprender mejor la problemática escolar luego de la reforma. Asimismo, destacamos allí la fertilidad del enfoque teórico-metodológico adoptado.

## CAPÍTULO I

## La Política Educativa como Política de Estado

1. La educación y los sistemas educativos modernos

Analizar el papel que la educación tuvo y tiene en una sociedad determinada implica, necesariamente, hablar de las relaciones de poder que se juegan en torno al acceso o no a los códigos socio-culturales fundamentales para un desarrollo pleno en tal conjunto social.

La importancia de estos códigos está dada por la relación que se establece entre el conocimiento y la acción, en tanto los sujetos no se constituyen en depositarios de ciertos saberes y conocimientos, sino que su adquisición y aprehensión instituye un nuevo poder. Como afirma Casassus, "*conocer no sólo está vinculado al "ser", (la identidad y los valores de las personas) sino que además está relacionado con el "poder hacer"*. Por ello, "*quien controle los procesos de producción, de interpretación y de distribución del nuevo poder de la simbología social y del conocimiento, ejercerá un poder crucial en la sociedad*" (Casassus, 1995:18).

Reconocer a la educación como un campo donde se dan relaciones de poder implica reconocer en igual sentido su inherente conflictividad. La historia de la educación es la historia de la lucha político-ideológica que, en la definición de las formas y sentidos de la acción educativa, también expresa la pugna por imponer un modelo de sociedad determinado, un ordenamiento particular de la totalidad de la vida social y por tanto una delimitación de quienes pertenecen plenamente a él.

Ahora bien, hablar de la "educación" no es lo mismo que hablar de los "sistemas educativos" que llevan adelante una labor educativa, desarrollados y expandidos a partir de una *modalidad* pedagógica institucional como es la escuela. Según Pineau<sup>1</sup> algunas explicaciones funden una serie de procesos sociales (socialización, educación, alfabetización e institucionalización, todos ellos considerados sinónimos de la escolarización) que, si bien están altamente imbricados, gozan de lógicas propias generalmente no contempladas. De acuerdo con sus palabras, "*parecería que, (...), a los educadores modernos les (...) es muy difícil ver a la escuela como un ente no fundido en el "paisaje" educativo, lo que probablemente sea la mejor prueba de su construcción social como producto de la modernidad*" (Pineau, 1996: 228). En este sentido, la escolarización no puede ser cabalmente *comprendida* por fuera de las condiciones que le dieron origen, es decir por fuera de lo que algunos autores han denominado *condiciones y desafíos de la modernidad*, vinculados necesariamente con la cuestión del orden. La ruptura con el antiguo orden que planteó la modernidad implicó un profundo desafío: cómo instituir la sociedad únicamente a partir de lo social sin recurrir a una legitimación trascendente. Por tanto, la modernidad consistió por un lado, en la ruptura con la fundamentación que implicaba la organización religiosa del mundo y por el otro, en la reivindicación de la realidad social como un orden determinado por los hombres. Fue en definitiva un lento y conflictivo proceso de secularización que trasladó a *la política* la función integradora que cumplía en el viejo régimen *la religión*. Mientras antes ésta última se constituía en la garantía final de todas las manifestaciones del orden dado, ahora la política se consagra como espacio privilegiado de la producción y reproducción del orden.

<sup>1</sup> Existen importantes diferencias a la hora de analizar el fenómeno de la escolarización. Para algunos, es un invento de larga data, pero que condiciones sociales muy específicas le imprimieron características distintivas y únicas. Sus formas contemporáneas y su apertura a las masas se construyeron y establecieron a partir de lo que se llamó "las condiciones de la modernidad" (Hargreaves, 1995). Para otros, por el contrario, "la escuela" como forma educativa institucionalizada sería un fenómeno típico de la modernidad. En este sentido, Pineau (1996) ha intentado deconstruir la "naturalización" que se produce al analizar la escuela en el "paisaje educativo" moderno y de esta manera denotar su sentido disruptivo en el contexto de la historia de la educación. Su trabajo se constituye en un intento por despegar la escuela de dicho paisaje a partir del análisis de sus particularidades y elementos innovadores, para luego reubicarla en él, sosteniendo que la escolarización es el punto cumbre de condensación de la educación en tanto fenómeno típico de la modernidad. Véase Pineau, Pablo (1996) "La escuela en el paisaje moderno. Consideraciones sobre el proceso de escolarización", en Cucuzza, Héctor (comp.) *Historia de la Educación en debate*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

La escuela, como nudo de una red medianamente organizada denominada "Sistema Educativo", se constituyó, entonces, en una particular forma institucionalizada de transmisión de la cultura considerada legítima<sup>2</sup>, lo que equivale a reconocer su condición de *invención* bajo determinadas condiciones sociales, económicas y culturales; con todo lo de arbitrario y artificial que supone tal creación en el devenir histórico-educativo<sup>3</sup>.

De ahí que la escuela se convirtiera no sólo en una metáfora del progreso sino, fundamentalmente, en una mediación de los poderes hegemónicos de la sociedad para reproducirse y perpetuarse (Torres Santomé, 1995). En otras palabras, la escuela como *modalidad* dominante de la empresa educativa moderna y del proyecto social que ésta encarnaba se constituyó, antes que un medio o "aparato ideológico" (Althusser, 1984), en un espacio privilegiado de la lucha por la hegemonía, es decir, de la lucha político-ideológica por la orientación del sentido común y el pensamiento corriente.

A su vez, la escuela, como institución formal, se identificó con un lugar físico que le confirió características distintivas. Este funcionó como un espacio cerrado (y de encierro) y por sobre todas las cosas como un dispositivo de control de fronteras, entre el "adentro" y el "afuera", entre el "nosotros" y los "otros", entre ciertos saberes definidos como "significativos" y aquellos considerados intrascendentes e ilegítimos. El contexto áulico se constituyó en un lugar de producción y reproducción de discursos, prácticas y regulaciones

<sup>2</sup> En esta línea, Jesús Martín-Barbero (1991) afirma que en un momento histórico determinado la cultura pasó a significar algo en sí misma, un valor que se tiene, o mejor que sólo tienen o pueden aspirar algunos pocos. La operación de espiritualización va de la mano con la exclusión, pues la verdadera cultura se confunde con la educación. Véase Martín-Barbero, Jesús (1991) *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, Editorial MassMedia, México.

<sup>3</sup> La escuela resulta pues inescindible del contexto de la modernidad visto fundamentalmente como un *proceso de secularización*: el lento paso de un orden *recibido* a un orden *producido*. Como afirma Lechner (1995), fue un proceso lento y complejo. El mundo dejaba de ser un orden predeterminado de antemano al que había que someterse y deviene objeto de voluntad humana. De esta manera, la producción social del orden planteaba el difícil desafío de los hombres por conformar un conjunto de reglas y acuerdos a los que subordinarse, es decir producir un orden a través de su propio ordenamiento y autolimitación. Para este autor este es el problema central de la sociedad moderna y del orden que ella establece. Al ser autodeterminado no puede reclamar garantía alguna y conlleva una sociedad inexorablemente autorreferida. La sociedad, por tanto, debe enfrentar la necesidad de asegurarse a sí misma, creando a partir de sí su propia *normatividad*. Si antes la alteridad radical del fundamento excluía los conflictos acerca de la forma de convivencia y organización social ahora tanto el orden que *es* como el que *debe ser* se encuentran sometidos a discusión. Véase Lechner, Norbert (1995) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

disciplinarias e ideológicas que traspasaban los límites de la institución educativa. Así, el acceso a conocimientos válidos impartidos por la escuela se articulaba con el acceso al poder en la vida social. Por eso, para esta tesis resulta relevante estudiar aquellos procesos que se suceden en la escuela en tanto espacio en el que se desarrollan y significan las relaciones entre los sujetos sociales. Estas últimas, a su vez, forman parte de una red más amplia que desborda a la institución educativa.

Respecto de los sistemas educativos, si bien a lo largo de su formación fueron adquiriendo una dinámica interna propia que les otorgó cierta autonomía relativa en el conjunto del Estado y de la sociedad civil, no resultaron independientes respecto de las luchas sociales y los procesos políticos que su necesaria inscripción en la heterogénea trama del tejido social conlleva. Diversas relaciones y procesos políticos permean la vida cotidiana institucional desde su misma conformación, volviéndola escenario de múltiples y diversos conflictos que exceden las fronteras construidas a partir de su especificidad formal.

Al respecto Elsie Rockwell, afirma que lo *político* como proceso atraviesa la trama institucional sin ser idéntico a ella. Para esta autora, siguiendo a Gramsci, las instituciones son "*formas históricas bien caracterizadas y casi únicas, en la heterogénea trama de una sociedad civil considerada como escenario de luchas sociales y procesos políticos*". Esta definición recupera diversos elementos culturales e ideológicos que las nociones normativas y racionalistas de institución no contemplan. En sus palabras, "*incluye conocimientos y concepciones del mundo implícitos y contradictorios, en juego en la conformación institucional; permite identificar momentos de eficacia política en que la actuación de ciertos sujetos, es decir fuerzas sociales organizadas, explican la continuidad o el desplazamiento de la institución en la historia; redefine los conceptos de coerción y de consenso como una doble perspectiva sobre los procesos políticos que conforman la trama institucional de la sociedad civil*" (*op. cit.*: 6 y 7).

Si bien, como se describió anteriormente, la noción de sociedad civil resulta nodal para pensar las instituciones, no se define ella a partir de una distinción con la "sociedad

política". En este sentido, resulta clara la crítica de Gramsci a las concepciones liberales que suponen la *disociación orgánica* entre la primera y el Estado ya que la sociedad civil es el espacio de encuentro y de lucha de múltiples fuerzas políticas; no es "sujeto" único en oposición al Estado. Asimismo, en tanto "*apertura, complejidad y riqueza cultural de las relaciones sociales que conforman la vida humana, no es sólo escenario sino también uno de los contenidos mismos de las luchas sociales*" (*idem*: 13).

El problema teórico reside, siguiendo a Rockwell, en volver *orgánicas* distinciones estrictamente *analíticas*. De esta forma, ella entiende a la sociedad civil como el complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento ideológico y político de las fuerzas que conforman el tejido social y al Estado, en sentido amplio, como *sistema hegemónico de dominación y consenso*<sup>4</sup>. La inexistencia de una separación orgánica devela entonces el problema analítico sustancial: comprender cómo históricamente se ha constituido la relación y articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Así, el sistema educativo y la escuela son componentes de ese conjunto institucional y expresan el conflicto y la lucha de las múltiples fuerzas sociales por imponer determinados "sentidos" y "orientaciones" en la función educativa. De ahí que una de las premisas de nuestro trabajo sea que, la expresión de los intereses dominantes (y aún la presencia activa de sus agentes) en las instituciones educativas, no anula la presencia y participación de los grupos subalternos ni la posibilidad de diversas acciones y estrategias de oposición, resistencia y/o apropiación de los recursos y el capital cultural que se disputa en ellas.

Este planteo vuelve con fuerza sobre la dimensión histórica de las instituciones. La importancia de su genealogía se basa en la idea de que las mismas no son sólo síntesis de ciertas relaciones sociales existentes, sino de la *historia* de esas relaciones. Por ello, las instituciones no son componentes "universales" de cualquier estructura social o producto de una tendencia evolutiva hacia la "racionalización" de la sociedad, constituidas y

legitimadas desde el poder estatal. Como afirma Gramsci, "*nada de lo que existe es natural sino que existe porque se dan ciertas condiciones, cuya desaparición no puede dejar de tener consecuencias*" (Gramsci, 1979: 53). Las instituciones son por tanto producidas, transformadas, reproducidas históricamente en cada época y lugar. De esta manera, el sentido político real de cada institución, dentro o fuera de la estructura estatal, sólo se puede establecer mediante análisis históricos particulares.

Por su parte, la noción de Estado como orden hegemónico recupera toda la complejidad inherente a los procesos de lucha político-cultural que se libran en la totalidad de la vida social. La hegemonía, por tanto, no puede ser asimilada de manera mecánica a la dominación entendida como mero uso de la fuerza, ya que pierde su significado preciso de *dirección política y cultural* (de otros grupos sociales, en tanto aliados).

En síntesis, entendemos al Estado como condensación del conjunto de fuerzas sociales que conforman una *matriz estructural de dominación* (Danani, 1996); y a sus políticas como condensación de los procesos de hegemonización político-cultural (Grassi, 1999). Es decir, del modo en que ese principio de dominación se realiza y se impone como el interés general<sup>5</sup>. Ambos, a la vez, son expresión del interés general en un sentido más amplio que el de los sujetos sociales de cuya relación emanan, que es el de la reproducción de la relación misma, que articula contradictoria y desigualmente a la sociedad.

En esta línea y desde una perspectiva político-cultural, analizar la política educativa como política de Estado implica ubicarla en el campo de las luchas por la hegemonía. La siguiente premisa que orienta nuestro trabajo, lleva a definir a esta política con un sentido

<sup>4</sup> En este sentido, la autora critica la falsa identificación entre hegemonía y dominación, "*si bien el Estado es la "garantía última" de la dominación de una clase, su poder se constituye tanto por el uso de la fuerza como por la consolidación de la hegemonía*" (*idem*: 9).

<sup>5</sup> Es decir, que tal dirección no refiere a la mera imposición (*dominación*) de una cosmovisión prefabricada, sino a la articulación (*hegemonía*) alrededor de un principio hegemónico, de los elementos ideológicos fundamentales de la sociedad. Véase en Rockwell (*op.cit.*) referencia a Chantal Mouffe (Ed) (1979) *Gramsci and Marxist Theory*. Routledge & Kegan Paul, London.

más amplio que el de los estudios institucionalistas<sup>6</sup>, como la *orientación normativa* expresada en el conjunto de regulaciones que rigen las condiciones de distribución y acceso a los conocimientos y saberes socialmente significativos para la formación de los miembros de la comunidad nacional. Orientación que, previsiblemente, se constituye en objeto de disputa a través de las múltiples interpretaciones y reinterpretaciones que sobre las regulaciones y normas realizan los sujetos, expresando las ambigüedades y contradicciones de sus posiciones sociales. Serán, pues, sus sentidos, aplicaciones y usos los que darán cuenta del conflicto inherente a los procesos de producción de la vida social y del orden que ésta involucra (Giddens, 1987).

## 2. El Estado y las políticas educativas

Diversos autores ubican el origen de los sistemas educativos a fines del siglo XIX indicando que respondieron simultáneamente a los requerimientos políticos del proceso de construcción de la democracia, de los Estados nacionales y de formación de sus ciudadanos, tanto como a los requerimientos económicos de la construcción del mercado capitalista (Braslavsky, 1982; Puiggrós, 1990; Campanini *et. al.*, 1992).

<sup>6</sup> Como afirman Subirats y Gomá (1999), en los últimos años se ha ido concediendo una mayor importancia al encuadramiento de los procesos de formación de políticas en sus respectivos marcos institucionales, reconociendo y analizando condicionamientos e influencias recíprocas. Lo que se ha denominado neoinstitucionalismo (surgido desde el institucionalismo económico) considera que en un entorno de incertidumbre como el actual sumado a los altos costes de transacción y a individuos maximizadores de beneficios, las instituciones reducen significativamente estos costes logrando una mayor predictibilidad del flujo de interacciones sociales. Para la posición de esta tesis la regulación de la incertidumbre y, por ende, del conflicto y la lucha que suponen las instituciones no implica *per se* su reducción, en todo caso si suponen cierta *direccionabilidad o sentido* a su ordenamiento. Por otra parte, y siguiendo a estos autores, existe el peligro de llegar a simplificaciones tan criticables como las que dichas corrientes pretendían revertir como enfatizar el papel de las instituciones hasta el punto de eliminar las características de "juego" de todo proceso de *policy making* (construcción de política). Las instituciones pueden, una vez creadas, circunscribir la forma específica de ese "juego", pero no lo eliminarán; podrán vincular a los actores, pero no determinan las opciones presentes en cada política. No se puede conferir a los condicionantes institucionales un valor explicativo tan general que reduzca la permanente capacidad de los sujetos de redefinir el juego, y el problema que lo ha suscitado. Esto es lo a que se refería Elsie Rockwell en cuanto a que lo *político* como proceso ("juego") atraviesa la trama institucional sin ser idéntico a ella. Si nos olvidamos de ese "juego" las

Básicamente, estos sistemas se erigieron como la principal herramienta para imponer cierta homogeneidad cultural, frente a la concepción de que la diversidad se constituía en un déficit y una carencia que debía ser resuelta (neutralizada) a través de una nueva "unidad" simbólica: la Nación<sup>7</sup>. Así el discurso pedagógico "normalizador" buscó la construcción social del ciudadano a partir del esfuerzo homogeneizador de la escuela y la erradicación de la diversidad cultural<sup>8</sup> (Thisted, 1996).

En este punto, resulta fundamental no olvidar que la Nación es en definitiva una construcción social y por ende, debe ser enseñada, aprehendida e interiorizada. Justamente esto hizo la escuela y los sistemas educativos a través de un trabajo sistemático e ininterrumpido. Esto implica, como afirma Oszlak (1978), entender que la existencia de una Nación es al igual que en el caso del Estado una construcción arbitraria y el resultado de un *proceso* y no de un acto formal constitutivo. La incorporación y aceptación de las normas sociales y la adhesión a ciertos *constructos sociales* como la Nación, implicaron necesariamente comprometer la afectividad en este proceso de socialización y aprendizaje. Por ello, el énfasis fundamental en los aspectos simbólicos, en los ritos, y en la autoridad conferida a ciertas instituciones y sujetos encargados de imponer las normas y reglas de la cohesión y de la disciplina social.

La enseñanza de un conjunto básico de significaciones comunes se convirtió en un factor de integración nacional fundamental y en un requisito para el ejercicio de la participación en la vida cívica.

instituciones devienen en meras expresiones del orden estatuido y no en espacios que posibiliten entre otras cuestiones su impugnación.

<sup>7</sup> Thisted citando a Gagliano sostiene que no hubo en el origen del sistema la intención de producir una restauración nacionalista en el sentido de capitalizar las tradiciones culturales y autóctonas del pasado argentino, sino crear *ex nihilo* un nacionalismo -y para él una historia del Estado argentino- enfrentando a las múltiples culturas nacionales de la inmigración. Véase Thisted, Sofia (1996) "Ciudadanía y escuelas primarias "en los márgenes", ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación, Abril, Buenos Aires, p. 14.

<sup>8</sup> Resulta interesante ver como esto vuelve a problematizarse (mostrando la vigencia de esta tensión que se encuentra en el origen del sistema) en el contexto de la reforma educativa de los '90 cuando las escuelas

Pero a pesar de sus pretensiones igualitarias y del desarrollo de diversas estrategias y tecnologías homogeneizantes, la escuela no escapó a los procesos de diferenciación cultural actuantes desde mucho antes de ser ejercida su acción pedagógica y que continuaron, en distinta medida, y con otros sentidos, con ella.

Así, mientras la escuela colaboró en la producción de la igualdad formal que requería ese "sistema de dominación y consenso", lo hizo a través de un proceso de homogeneización cultural que supuso la definición de una "cultura legítima" y la discriminación y subordinación de lo "no legítimo". Esta operación involucró, a su vez, un proceso "distribución de los saberes" a través de la producción de distinciones y jerarquías propias del ámbito escolar. La integración *social* operada por la institución educativa no implicó, por tanto, la disolución de las diferencias sociales de los sujetos que en ella participaban, sino la sanción de otras diferencias ("escolares") que reabsorbieron y redefinieron aquellas primeras. La escuela se constituyó, entonces, en un campo de lucha por la conquista de tales "distinciones" y por la definición de sus sentidos. Del mismo modo, la escuela ordenó, disciplinó y afirmó una cultura del trabajo, necesarias para el despliegue de las nuevas fuerzas de producción. En síntesis, el mencionado proceso de igualación y homogeneización supuso un similar proceso de producción de nuevas diferencias/desigualdades volviendo las dinámicas escolares, inexorablemente contradictorias (Bourdieu y Passeron, 1998).

Sin embargo, y pese a sus promesas no cumplidas, el sistema educativo constituyó una red institucional que contribuyó significativamente al proceso de democratización social, en particular para los sectores sociales subordinados.

En nuestro país, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y, fundamentalmente, con lo que se dio en llamar el período de la generación del '80, la educación del ciudadano se transformó en un verdadero "asunto de Estado", al constituirse en una *cuestión socialmente*

---

deben incorporar una creciente diversidad sociocultural producto del cambio de estructura y la extensión de la escolaridad obligatoria.

*problematizada*<sup>9</sup> por distintos sectores sociales que se jugaban distintos intereses en la inclusión de nuevos grupos a la vida social y política del país. Para Cassasus (*op.cit.*), el sistema de educación pública buscaba la integración de los diversos sectores populares a la vida de la sociedad, convirtiendo al "súbdito fiel a la corona" en un "ciudadano activo"<sup>10</sup>. Esta concepción de ciudadanía era limitada, tanto en términos de los derechos como de sus alcances, y connotada por importantes restricciones políticas y económicas para la participación social. De ninguna manera el desarrollo de tal condición ciudadana refería a los derechos sociales que recién en la segunda posguerra, y bajo otras condiciones económicas, políticas y culturales, logró institucionalizarse a través de un complejo conjunto de políticas y regulaciones.

De esta manera, la democratización operada por la "educación escolarizada" se dio como posibilidad no necesariamente materializada, dado que el sistema escolar, a pesar de su pretensión homogeneizadora, no procesa en su interior, más que parcialmente, la contradicción que constituye la sociedad de clases.

### 3. Las políticas de reforma educativa en perspectiva histórica

La emergencia de la *cuestión educativa* en la Argentina, como la necesidad de instituir un sistema *ad hoc*, capaz de aportar a la formación y expansión de una conciencia nacional y de extender las fronteras de la civilización (integrando a algunos y excluyendo a otros),

<sup>9</sup> Este concepto acuñado por Oszlak y O'Donnell (1984) refiere a aquellas demandas y/o necesidades que logran ser "problematizadas" en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. En este punto, resulta interesante recordar el papel jugado por hombres destacados de la política argentina como Domingo Faustino Sarmiento quien acuñara la frase "Hay que educar al soberano".

<sup>10</sup> Para Cassasus (*op. cit.*), a la función de mantener y fortalecer la Nación, mediante su diferenciación de los ex centros coloniales y también de sus nuevos vecinos, se agrega la necesidad de que los sistemas educativos puedan darle un contenido "propio" al proyecto de Nación. Se necesitaban instituciones que pudieran cumplir una doble función: por un lado, que hicieran efectiva la presencia del Estado en la mayor cantidad de rincones posibles y por el otro, que ayudaran a conformar una población con cierta uniformidad cultural.

supuso la generación de disputas en torno a la definición de los grados y niveles de dicha integración. Como afirman Tiramonti y Suasnabar (2000) el proyecto de la Argentina moderna, fundado en la constitución del Estado nacional y la articulación del mercado interno al intercambio internacional, requirió de la institucionalización de un sistema educativo que se propuso fundamentalmente construir en la población un sentimiento de pertenencia nacional y articularlo con una democracia restringida. Para estos autores se trató de nacionalizar e incorporar en la población la representación de un orden social diferenciado. Este último, en términos del historiador Natalio Botana (1985), se trató de un modelo basado en el concepto *alberdiano* de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas. En este sentido, fueron justamente estas exigencias de corte básicamente político y las escasas demandas del aparato productivo por algún tipo específico de educación, las que determinaron que *“las orientaciones del sistema educativo fueran prioritariamente humanistas con fuertes referencias en el enciclopedismo de la época”* (Tiramonti y Suasnabar, 2000: 132).

La amplia inmigración europea que se dio en nuestro país y las características particulares de la mano de obra que iba integrándose al mercado de trabajo, favorecieron el crecimiento paulatino de los sectores medios así como una mayor heterogeneidad social y cultural. Estos procesos, para varios investigadores, permitieron disminuir la histórica dualización de las sociedades tradicionales (Filmus, 1995; Tedesco, 1993) aunque implicaron, con el tiempo, importantes conflictos y luchas en torno a los límites y potencialidades de los mecanismos que pudiesen cumplir funciones de incorporación como la escuela pública.

Si bien durante esta primera etapa se mantuvieron estrictas restricciones para el acceso de los nuevos sectores sociales al poder público, características particulares de la historia Argentina le otorgan al Estado un rol protagónico en el proceso de integración social. Esto básicamente por dos razones: en primer lugar, porque el desarrollo de intereses sectoriales y locales, luego de la independencia, impedían que el incipiente sentimiento de nacionalidad pudiese afirmarse en condiciones estables de integración nacional. En segundo lugar, porque no hubo una necesaria confluencia entre la definición de un marco legal -como la

Constitución- y la formación del Estado nacional. Esta formación estuvo fuertemente vinculada a la paulatina adquisición, por parte del Estado (en consolidación), de un conjunto de atributos entre los que se encuentran: la externalización y territorialización de su poder, la institucionalización de su autoridad, la diferenciación de su control y la internalización de una identidad colectiva, entre otros. Fundamentalmente, a diferencia de lo que sucedió en muchos países europeos, en Latinoamérica la sociedad civil aún no había adquirido el carácter de “sociedad nacional” con anterioridad al surgimiento del Estado (Halperin Donghi, 1992).

De esta forma, las intervenciones del Estado en diversas áreas, fundamentalmente, en materia educativa, fueron construyendo *vis a vis* su *estatalidad* en un proceso de mutua interrelación y determinación, así como a la “sociedad nacional”. Como afirmamos anteriormente, de alguna manera se da un proceso de doble circulación: al tiempo que la autoridad estatal lleva adelante políticas en diversas áreas, éstas van construyendo los fundamentos (ideológicos) de su intervención en la sociedad (en tanto ésta participa en la disputa por la dirección política y cultural de tales acciones).

Para muchos historiadores de la educación (Puigróss, 1990; Braslavsky, 1985; Tedesco, 1982), el sistema educativo argentino tuvo en sus orígenes diferentes finalidades según sus destinatarios. Una masiva, que apuntaba a disciplinar e integrar consensualmente a los sectores populares bajo el colectivo “ciudadanos” y funcionar como instancia de legitimación; y una selectiva, destinada a la formación política de las elites gobernantes. De esta forma, como afirma Pablo Pineau, *“el potencial democratizador de este modelo generado alrededor de 1880 radicaba en que, al menos a nivel retórico, todos los sujetos posibles de ser “civilizados” debían concurrir a la escuela en, siempre desde la proclama, igualdad de condiciones”*<sup>11</sup> (1997:18).

Con respecto a la segunda finalidad (selectiva), los historiadores muestran que, entre 1890 y 1916 las propuestas de reforma en el área presentadas por los sectores tradicionales,

apuntaron a segmentar y diversificar el sistema creado anteriormente y a impedir el acceso de nuevos sectores a sus estamentos más altos.

En tanto el problema fundacional del sistema educativo nacional apuntaba fundamentalmente a la necesidad de incorporación de la población a un proyecto de construcción de una Nación y un Estado determinados, los detalles no menores de tal definición referían a las potencialidades y límites de dicha integración. La alianza política que llevó adelante la instauración e institucionalización del sistema educativo, pudo definir, a través de un complejo proceso de lucha y negociación con los demás actores intervinientes, el tipo de ciudadanía que constituiría la identidad cultural y política de nuestro país, y con ella los grados y niveles de participación en la vida social. No se trató de una lógica unidireccional en la que los intereses hegemónicos se impusieron sin mediar disputas. Pero como afirman varios autores, en esta primera etapa, la lucha no puso en juego la gestación del sistema. Es decir, la disputa central no pasaba por estar en contra o a favor del mismo sino por quién lo controlaría y quién podría estar en posición de imponer orientaciones y direcciones dentro de él. De esta manera, se pudieron absorber y canalizar mediante negociaciones y ajustes, diferencias de carácter cultural, religioso o étnico de los distintos grupos. Los acuerdos básicos en torno al establecimiento del sistema educativo hicieron que la lucha por el poder se tradujera en una competencia dentro del marco de lo que puede ser denominado un *conflicto controlado*. Así, el debate entre los principales actores giró en esta primera etapa en torno al carácter público y laico de la educación, aunque ya empezaban a escucharse las voces de aquellos que expresaban diferencias en torno al carácter común o clasista de la escuela. La confrontación se circunscribió a dos agentes centrales: La Iglesia y el Estado nacional asumieron los roles protagónicos y a través de ellos se incorporaron el resto de los sectores a la escena.

En este punto conviene detenerse en las regulaciones más importantes que le dieron entidad y dinámica propia al sistema educativo argentino y plasmaron, en alguna medida, las posiciones dominantes respecto a su orientación.

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

Con el dictado de la Constitución de 1853 comenzó un proceso de legislación que se adentra en el siglo siguiente y que le otorga al mismo las características más salientes. Para algunos autores, aún hasta fines del siglo XX, ese sistema mantuvo en esencia los mismos logros y deficiencias de arrastre desde la etapa de su estructuración. Y desde aquella Constitución, comenzó un proceso casi ininterrumpido de centralización creciente que llegó hasta la primera ola de transferencias a los ámbitos provinciales de los servicios educativos en los años sesenta (Campanini *et. al.*, *op. cit.*).

El artículo N° 5 de la Constitución Nacional de 1853 estableció que cada provincia dictaría para sí una Constitución que asegure su educación primaria. El deber (y el derecho) de las provincias sobre la primera enseñanza quedó así claramente "(...) *formulado como una de las condiciones para el ejercicio de la autonomía federal*" (Cucuzza *et. al.*, 1985:106). Sin embargo, en las jurisdicciones provinciales se fueron intensificando las dificultades para hacerse cargo del mandato constitucional. Esto determinó que desde la misma presidencia de Urquiza, el Estado nacional concurren en auxilio de las mismas, otorgando subvenciones. Esta tendencia se institucionalizó en 1871, cuando en la Presidencia de Sarmiento se dictó la primera Ley Orgánica de Subvenciones. Luego, en 1890 y 1897, la legislación en torno a este tema presentó nuevas modificaciones, ampliando aún más el rol del Estado nacional<sup>12</sup>. Un hito en este proceso de centralización creciente fue, sin duda, la sanción de la Ley N° 4874, más conocida como la Ley Lainez. A través de esta Ley, el Estado nacional pasó a crear directamente escuelas elementales en las cuales nombraba, abonaba y supervisaba a sus maestros y determinaba los contenidos de enseñanza. Así, en la primera mitad del siglo XX, se multiplicaron las "escuelas nacionales en las provincias", provocando una serie de fenómenos que acompañaron la etapa de consolidación del sistema educativo. La complejidad y la contradicción fueron características de tales fenómenos, entre ellos, podemos nombrar: la extensión en la provisión del servicio educativo a la población rural (que amplió los alcances de la integración a la sociedad "nacional" de esta

población, así como los alcances de la acción del Estado); la utilización del maestro "Lainez" (que actuó como agente de la política centralizadora porteña); las crecientes diferencias entre escuelas nacionales y provinciales (que expresaron, entre otras cuestiones, diferenciaciones de prestigio, salario y status entre los maestros de cada una de estas instituciones); y la proliferación de una diversidad de reglamentaciones en las distintas jurisdicciones y en los distintos niveles de enseñanza ( que dió como resultado un marco institucional altamente heterogéneo y contradictorio, que profundizó la despreocupación de los gobiernos provinciales sobre su obligación constitucional).

La creación del Consejo Nacional de Educación durante la presidencia de Roca, el nombramiento de Sarmiento como Superintendente General de Escuelas y Presidente del Consejo, la realización del 1er. Congreso Pedagógico de 1882 y la sanción de la Ley N° 1.420 en julio de 1884, se constituyeron en *jalones* institucionales indicativos de que el modelo de escuela pública, obligatoria, gratuita y laica se erigía en el nuevo umbral de consenso no sólo sobre el papel irremplazable de la educación en el proyecto de construir una Nación, sino sobre el rol del Estado y sobre una concepción que apoyaba la creciente incorporación de los distintos sectores sociales de manera continua, progresiva y regulada a la esfera pública de la participación ciudadana. En general, una concepción progresista de la educación, así como una evidente intencionalidad estatal para establecer su presencia por vía institucional, diferenciaron a la Argentina de otros países latinoamericanos.

Ahora bien, la descripción de este proceso de integración, llevado adelante por la educación pública, no puede desconocer las importantes disputas y conflictos que lo acompañaron. La mayor parte de los autores critican el mecanicismo con que se suele explicar el desarrollo del sistema educativo apelando a una linealidad sin diferenciaciones: "*oligarquía porteña = generación liberal del '80 = liberalismo = positivismo = cientificismo = laicismo; sumamos todo y resultante = Ley 1.420 y sistema educativo*" (Cucuzza et. al., *op. cit.*: 112). Cada una de estas categorías refiere a complejos procesos en donde la contradicción y

<sup>12</sup> Para Cucuzza, el crecimiento desequilibrado y desigual del país, bajo la hegemonía de la oligarquía porteña, venía provocando el fenómeno de las mal llamadas "provincias pobres" y "provincias ricas", por lo que el

la disputa nos recuerdan el carácter esencialmente *politico* de todo hecho histórico concreto.

Las diferencias también expresaron los distintos intereses respecto a la finalidad y función que debía cumplir el sistema educativo argentino. Una de las cuestiones centrales (que de manera incipiente se expresó ya en el Congreso Pedagógico de 1882, aunque adquirió forma clara a fines de siglo, a través de la primer tentativa de reforma) fue la función de selección y diferenciación que el sistema educativo podría llevar adelante, a fin de regular el proceso de ascenso social. Esta se constituirá en una posición política respecto de la educación de "los ciudadanos", de las tantas que confrontan entre sí, y que de alguna manera han perfilado las políticas de Estado en el área. Una posición que con distintos argumentos, justificaciones y actores se ha mantenido a lo largo de la historia del sistema educativo en nuestro país.

Desde su inicio, la estructura adoptada por el sistema se inspiró en el modelo europeo que planteaba dos niveles de enseñanza: el primario y el secundario con destinatarios sociales diferentes. El primero, recibía a una gran parte de las clases populares sin abrir a ellas el acceso a posteriores estudios con otra perspectiva de continuidad. El segundo, destinado a los sectores más acomodados, perseguía formarlos como futuros funcionarios y oficiales. Sus alumnos tenían una formación previa obtenida en instituciones diferentes a las escuelas populares<sup>13</sup>. En la Argentina, a diferencia del caso europeo (donde la prolongación de la

Artículo N° 5 de la Constitución proclamaba un federalismo formal y abstracto.

<sup>13</sup> Si bien como afirmamos anteriormente, la función principal de la educación no estuvo dirigida directamente hacia lo económico no significa que la escuela no haya cumplido ningún papel en este sentido. Según Filmus, la estructura escolar permitió generar un sistema de estratificación social acorde a los intereses de los sectores dominantes: "*Una base cada vez más numerosa a la que se le distribuyeron los elementos mínimos como para establecer un núcleo homogeneizado de contenidos culturales compartidos*" (la enseñanza primaria) y "*un sistema de enseñanza media más restringido que, aunque no mostraba funciones muy definidas, cumplía importantes tareas: (...) dotaba de personal a la administración pública, al sector de transportes y servicios y seleccionaba a la élite que, a través del acceso a la cúspide del sistema, se encontraba en condiciones de incorporarse al sector de dirección de la sociedad y del aparato estatal*". A su vez, "*la vinculación con la economía se estableció a partir del papel ideológico del sistema educativo. Una estructura y un currículum excesivamente centralizados y elaborados desde el puerto, contribuyó a que el proyecto económico agroexportador de la generación del 80 adquiriese rápida hegemonía en todo el territorio nacional*". Véase Filmus, Daniel (comp.) (1995) *Estado, sociedad y educación en la Argentina. Proceso y desafíos*, Troquel, Buenos Aires, p. 20.

escolaridad no se tradujo en una integración vertical de ambos niveles sino en la creación de una secundaria de formación profesional que permitió mantener la función de selección y diferenciación del sistema) ambos niveles se volvieron rápidamente consecutivos. Así el sistema argentino se diferenció de su par europeo al no implementar un procedimiento de *retención segmentada* que garantizaba una extendida escolarización para todos, aunque en circuitos diferenciados. Más bien se trató de una suerte de *promoción desregulada* en la que la lucha "abierta" de todos contra todos definía la permanencia o no dentro del sistema (Tiramonti y Suasnábar, 2000).

La combinación de una amplia oferta pública de servicios educativos y una orientación humanista dieron lugar a una presión cada vez mayor por volver efectiva la movilidad social ascendente. Las rigideces del mercado laboral y la utilización por parte de los sectores populares de sus credenciales educativas como "cartón de pase de una clase a otra" llevaron a los grupos dirigentes a pensar en la *necesidad* de transformar la estructura del sistema para impedir el ascenso de estos sectores. En este sentido, Tedesco (1982) citando a Gramsci llama la atención sobre el *carácter social* de la escuela. Este refería a que cada grupo social poscía un tipo de escuela que perpetuaba a través de ella, una *función directiva o instrumental*. Para él, la generación de distintas modalidades de enseñanza tiende a eternizar las diferencias tradicionales.

Si bien la mayor parte de estas reformas no llegaron a concretarse, su postulación por parte de actores relevantes dentro del Estado expresó el nivel de disputa que existió históricamente en torno a los límites de la educación. Su no concreción también da cuenta de la incapacidad de los sectores interesados en este tipo de políticas por constituir sus visiones como hegemónicas. Finalmente, también pone en evidencia la distancia -y en este sentido la lucha- que existe entre una propuesta (que aunque presentada por los máximos representantes del Estado en el sector educativo) y su constitución como una política de Estado.

Como decimos, la primera expresión de esta necesidad de diferenciación de los contenidos y fines de la educación, según la población destinataria, se hizo escuchar en 1882 a través de Nicomedes Antelo, quien en el Congreso Pedagógico se enfrentó a la idea de la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza pública. Estas ideas luego fueron recogidas por la propuesta de reforma del Ministro del área educativa Antonio Bermejo durante la Presidencia de José E. Urriburu. Al presentar un nuevo plan de estudios para los colegios nacionales, Bermejo propuso la división de dos ciclos, uno de cuatro años y otro de dos, diferenciado éste según regiones del país. Esto implicaba dos tipos de estudios, "*uno de carácter humanista, preparatorio de la Universidad para la Capital Federal y Córdoba, que poseían el ciclo superior; y los restantes de carácter práctico, ajustados a las necesidades de cada zona, enseñanza agrícola y de ganadería, minas y vitivinicultura, agrícola y azucarera, etc.*" (Cucuzza et. al., op. cit.:128).

Posteriormente en 1898, durante la Presidencia de Roca, el Ministro de Instrucción Pública Osvaldo Magnasco intentó llevar a cabo una reforma que pretendía constituirse en la primer Ley Orgánica de Educación, es decir, abarcadora de todos los niveles<sup>14</sup>. En ésta se expresaba la misma idea de crear diversos tipos de establecimientos según destinatarios argumentando la necesidad de conectar la educación con el sistema productivo. En tal sentido, proponía la institucionalización de un secundario técnico que diera cabida a los sectores medios a fin de evitar su necesario acceso en la educación superior. La crisis del sistema educativo argentino residía, para Magnasco, en que la prolongación de la escolaridad venía imponiéndose casi como obligatoria para todos, arrastrados como estaban por un sistema educativo que desembocaba naturalmente en la universidad (Dussel, 1997).

<sup>14</sup> Para Inés Dussel esta reforma contradecía las dos leyes que regían la educación hasta entonces: la Ley Nº1.420 de instrucción primaria y la de enseñanza superior (Ley Avellaneda). La posición de Magnasco podría definirse de centralista respecto a la organización de la educación. Su interpretación de las regulaciones de la Constitución Nacional reafirmaba el poder nacional por sobre cualquier jurisdicción provincial. Magnasco defendió las grandes ventajas que tracia la uniformidad educacional en toda la extensión de la república, aunque paradójicamente intentara en todo momento incluir enunciados federalistas. Esto para la autora da cuenta "(...) de una dirigencia política que, a la par que señalaba las bondades de un modelo de organización federal, lo juzgaba impracticable o lo dejaba para mejores tiempos". Véase Dussel.

Posteriormente, en 1900, Magnasco propuso una nueva reforma, que a diferencia de la anterior despertaría importantes diferencias y conflictos. El eje de la medida era la supresión de los colegios nacionales y su reemplazo por otras modalidades de enseñanza práctica en las provincias. El proyecto proponía que de los 19 colegios nacionales que existían quedarían 6 (en las principales provincias) y los 13 restantes se transformarían en institutos prácticos de artes y oficios. A nivel político y financiero, significaba transferir progresivamente el control y el subsidio nacional a las provincias. Las razones presupuestarias fueron uno de los puntos centrales que sostuvo Magnasco para defender su propuesta, y aunque en otras ocasiones estos argumentos pudieron resultar efectivos, no pudieron imponerse como hegemónicos. Para Dussel (*op. cit.*) esto se debió a que esta reforma concentró su ataque en el humanismo y el normalismo desconociendo, por un lado, cuán consolidada estaba dicha alianza en la cultura argentina y, por el otro, inhibiendo la posibilidad de acordar intereses con otros sectores.

Para Magnasco, resultaba indispensable recuperar las verdaderas finalidades de la educación secundaria, dejando de ser una instrucción primaria superior o la mera preparatoria universitaria, convirtiéndola en una opción diferenciada de acuerdo a las necesidades de cada sector social. Su postulación pretendió neutralizar las orientaciones más "universalistas" que llevó adelante el proyecto educativo humanista, desconociendo el complejo entramado de relaciones e intereses que dicho proyecto logró construir y consolidar. La igualdad como *posibilidad* resultó ser la clave que permitió sostener una alianza que postulaba una inclusión irrestricta, aunque con grados de concreción diferenciados.

En 1905 se aprobó en la provincia de Buenos Aires la reforma Ugarte. Su nombre hace referencia al gobernador de esta provincia, quien propuso que el nivel primario básico, que hasta entonces constaba de siete grados, se dividiera en un ciclo elemental obligatorio de cuatro años y otro complementario de tres. De esta forma, la nueva ley -vigente a partir de

Inés (1997) *Curriculum, Humanismo y Democracia en la Enseñanza Media (1863-1920)*. FLACSO-CBC-UBA, Buenos Aires, p. 85.

1906- fijaba la obligatoriedad escolar en cuatro años a partir de los 8 años de edad y hasta los 12 para ambos sexos; y reordenaba el sistema en "escuelas elementales", destinadas a efectivizar dicha obligatoriedad, y "escuelas complementarias" que, ubicadas sólo en los centros urbanos, tenían como objetivo la formación no obligatoria (Pineau, 1997). Este último ciclo fue pensado para aquellos que no ingresarían al colegio nacional.

En 1916, el Ministro de Instrucción Pública Carlos Saavedra Lamas propuso un proyecto de reforma de la Ley N° 1.420. Al igual que el proyecto de Ugarte, la enseñanza primaria era mantenida en forma gratuita y obligatoria, pero se establecía un mínimo de cuatro años. De esta forma, se reducía este nivel de enseñanza a lo que se consideraba "*sus verdaderos límites: concreta, general y elemental*". El argumento utilizado fue el excesivo abandono que registraban los alumnos de este nivel. De alguna manera, esta reforma naturalizaba y legalizaba la deserción, al no reflexionar sobre aquellos mecanismos expulsivos que estaban funcionando dentro del sistema. Por otra parte, esta nueva estructura se completaba con un tipo de escuela llamada "intermedia" (al modo de las "complementarias" de Ugarte) con distintas opciones técnicas.

Ahora bien, existen entre los historiadores de la educación algunas diferencias respecto a "los sentidos" e implicancias involucrados en esta reforma específica. Según Tedesco (1986), fue un intento por desviar a los sectores medios, que se incorporaban a la escuela secundaria, de los estudios clásicos y del ingreso a la Universidad. Para este autor, la escuela "intermedia" fue pensada como un "filtro social" para evitar "desclasados" que tuvieran más demandas que oportunidades y se convirtieran en un factor de desestabilización social. Igualmente para este autor, este intento resultaba ineficaz, porque en la misma época la inserción laboral de sus egresados era utópica, dado el insuficiente desarrollo industrial.

En el mismo sentido según Tiramonti y Suasnabar, lo que se buscaba era generar mecanismos de exclusión a fin de reorientar las presiones de las clases medias a través de circuitos formativos de tipo técnico o manual que obstaculizaran el acceso a la educación

superior universitaria. El interés de este tipo de reformas siempre pareció estar más ligado a impedir a estos sectores sociales el ascenso a los niveles más altos de la educación, que a producir un mayor ajuste entre el sistema educativo y el sector productivo.

En cambio, para Adriana Puiggrós (1992) esta reforma era expresión de las luchas político-pedagógicas de la época. Su análisis revela las diferentes opiniones que tenían los principales actores del sistema sobre la no adhesión a una enseñanza clásica orientada a la Universidad y sobre la necesidad de vincular la escuela a la aplicación práctica y a la utilidad social de los conocimientos. De esta forma, Puiggrós afirma que *"el reformismo predominaba aunque estuviera en discusión su temario"* (citada por Dussel, *op.cit.*: 112).

Con el advenimiento del radicalismo, en 1917, se derogó la reforma y las escuelas nacionales retomaron sus tradicionales orientaciones. Los sectores medios habían optado por un sistema educativo único que mantuviera abierta la posibilidad de acceder a todos los niveles del sistema. Esto no significaba que las diferencias previas desapareciesen. La efectivización de una integración sin diferencias requería ciertas "condiciones" sobre las que el sistema no intervenía. *"Aquellos que contaban con las condiciones de vida y recursos materiales y simbólicos para apropiarse de los beneficios de la educación, usufructuaron los beneficios de este modelo cuya selección estaba basada en la competencia abierta y la exclusión de los perdedores"* (Tiramonti y Suasnábar, *op. cit.*: 134).

En 1968, durante el gobierno de Onganía, el Ministro de Educación Astigueta, propuso nuevamente disminuir la escuela elemental a cinco años y crear un ciclo medio no obligatorio, de cuatro. Utilizando similares argumentos que en épocas anteriores, la intención de sus portavoces resultaba cada vez más comprensible en función del carácter masivo que para esa fecha tenía la enseñanza primaria y las amenazas que generaba a los mecanismos de selección del sistema.

Este fue el último intento por construir una estructura educativa que incluyera un mecanismo formal de selección. Como mencionamos anteriormente, nuestro sistema educativo privilegió un modelo *ad hoc* de expulsión de aquellos que por diversas razones no podían mantenerse dentro del mismo y esta propuesta de reforma fue un claro ejemplo de legitimación del *"modelo criollo de expulsión temprana"* (Tiramonti y Suasnábar, *op. cit.*: 135).

Durante estos años, con la primera ola de transferencias de servicios educativos a órbitas jurisdiccionales provinciales, y más profundamente en la segunda mitad de la década siguiente, con el proyecto educativo que impuso el Proceso de Reorganización Nacional, las estrategias selectivas del sistema se fueron complejizando y a la tradicional ineficiencia del sistema se le agregó un proceso de diferenciación que devino en circuitos segmentados de calidad y prestigio, funcionalmente articulados a la estructura social imperante.

#### 4. La reforma educativa de 1993

Hacia finales del siglo XX, la educación argentina comienza a atravesar un profundo proceso de transformación. Mientras que algunos lo interpretaban como la instalación del paradigma neoconservador en el ámbito educativo (Paviglianitti, 1991), para otros se trataba de cambios consensuados que todavía no habían logrado plasmarse en el sistema (Braslavsky, 1996). Sin duda, hubo otras y muy diversas interpretaciones, mas lo importante es destacar que este proceso, como sostienen algunos investigadores, fue el resultado de un movimiento marcadamente heterogéneo, que intentó responder a una multiplicidad de necesidades y demandas construidas en función de diversos intereses y posiciones respecto de la educación.

A diferencia de otros intentos de reforma, en esta oportunidad, se dieron algunas condiciones que permitieron la conformación de algunos acuerdos básicos necesarios para que la transformación no quedara en un simple intento.

En primer lugar, luego de la experiencia política del gobierno de facto, se inició un proceso de búsqueda de democratización del sistema educativo. Así, hacia 1983 las necesidades de transformar la educación pasaban por eliminar del sistema y de las instituciones educativas aquellos elementos considerados elitistas y autoritarios. A pesar de este "cierto consenso", hubo importantes diferencias entre los actores centrales que participaron de la definición de la cuestión educativa. Entre ellos, podría identificarse al Ministerio de Educación, entonces a cargo del Partido Radical, a amplios sectores del progresismo y a la educación privada, fundamentalmente, aquella vinculada a la Iglesia Católica.

Según Braslavsky, los radicales y el progresismo, en general, compartían la necesidad de volver *"a los principios reguladores de la época de oro de la educación pública argentina: Estado docente, gratuidad de la educación pública de todos los niveles, laicidad, homogeneidad de la educación obligatoria"*. Por su parte, los terceros sostenían *"limitar el poder del Estado nacional y profundizar los márgenes de autonomía de la educación privada por un lado, imponiendo al mismo tiempo orientaciones metafísicas y espirituales al conjunto de la educación nacional"* (1996: 14).

Este marco de debate generado, entre otras cuestiones por la apertura democrática, tuvo su punto más álgido en el Congreso Pedagógico Nacional realizado entre 1986 y 1988. Allí, quedó evidenciada la fuerza de los sectores ligados a la educación privada (en especial, confesional y católica) y a lo que se denominó la *"lógica restauradora"*. La conquista sistemática por parte de estos actores de más y más espacios dentro del Congreso fue desvirtuando su carácter de espacio público de debate y discusión y paralizando la generación de iniciativas creativas tendientes a resolver los viejos y nuevos problemas educativos.

También participó en la definición de este escenario, por un lado, la inercia y desorganización de los partidos mayoritarios y de la izquierda y, por el otro, la incapacidad de Ministerio de Educación de la Nación para movilizar el compromiso y canalizar la participación de los sectores que la prensa denominaba "pluralistas". Esta situación terminó dándole un amplio control organizativo a los numerosos representantes de las escuelas católicas que supieron aprovechar las debilidades y fisuras de los otros sectores y darle así eficacia a su estrategia. Es recién hacia 1988 cuando comienzan a despertar los sectores progresista pero un nuevo escenario de contienda electoral (renovación parcial del Congreso y algunas gobernaciones provinciales) y el intento por parte del gobierno de realizar algunas modificaciones sustantivas en el nivel medio de enseñanza, dividió la débil coalición de estos sectores al tiempo que aglutinó a los representantes privatistas y católicos en un posición única frente a lo que consideraban una amenaza a sus prerrogativas.

Si bien en este aspecto el Congreso fue un fracaso, muchos coinciden en afirmar que en el interior del mismo empezó a gestarse una lógica de concertación de posiciones y de búsqueda o creación de políticas que resultó indispensable para la siguiente etapa, aquella que pudo concretar la transformación a través de un nuevo y complejo marco regulatorio federal.

A partir de la finalización del Congreso en 1988, se inició un profundo debate parlamentario en el que diversos proyectos de Ley resultan discutidos. Cuando en 1989 cambió la gestión del Estado nacional, y asumió Carlos Menem como Presidente, el proceso ya estaba en marcha. Este gobierno tuvo, en materia educativa, una importante influencia de la orientación que imponían organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, la cuestión educativa (principalmente expresada en la escasez presupuestaria y las condiciones del trabajo docente) dio lugar a una fuerte movilización popular en defensa de la escuela pública.

En 1991 se aprobó, a través de la Ley N° 24.049, lo que se denominó la última fase de las transferencias, consistente en el traspaso de los servicios educativos nacionales del nivel medio y superior no universitario al ámbito provincial. El argumento utilizado fue el mismo que el de las anteriores experiencias de transferencias: la presencia de sistemas educativos superpuestos (nación-provincia) en una misma jurisdicción, impedía la coordinación y la articulación general de la provisión del servicio. En términos económicos, la medida suponía un más eficiente uso de los recursos, en tanto los organismos responsables en el nivel local tendrían más flexibilidad, incurrirían en menos ineficiencias de gestión y garantizarían un adecuado control presupuestario-administrativo (Fanelli, 1997). Más allá de la importancia que se le pueda otorgar o no a estos argumentos, algunos especialistas sostuvieron que tanto la transferencia de 1978 como la de 1991, fueron motivadas más por la existencia de restricciones macroeconómicas e imperativos vinculados con la política fiscal, que por prioridades de la política educativa (Carciofi *et. al.*, 1996). De esta manera, luego de tres décadas de políticas descentralizadoras en educación, la Ley 24.049 dio lugar a una nueva configuración del mapa de responsabilidades, contrapuesta, en lo formal, a aquella atravesada por la tendencia centralizadora que caracterizó desde principios del siglo XX la evolución del sistema educativo nacional.

Dos años después, en 1993, y como resultado de aquel proceso de debate parlamentario, se sancionó la Ley Federal de Educación N° 24.195.

La nueva legislación nacional planteó, básicamente, tres cambios fundamentales respecto del anterior sistema educativo y su estructura de enseñanza:

- 1) Transformación de la organización académica de los niveles y ciclos de estudio: la estructura pasó a estar integrada por una **Educación Inicial** constituida por el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años; una **Educación General Básica** de nueve años de duración a partir de los 6 años de edad; una **Educación Polimodal**, a cumplirse luego de completarse la EGB y con una duración de tres años; una **Educación Superior**,

profesional y académica de grado de duración según disposiciones de las instituciones que la brinden; y, finalmente, una **Educación Cuaternaria**.

- 2) Extensión de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años: se dispuso hacer obligatorio el último año de la Educación Inicial y los nueve de la Educación General Básica.
- 3) Transformación curricular: la nueva estructura educativa debía ser acompañada por el establecimiento de contenidos básicos comunes (CBC) de acuerdo al nuevo diseño curricular.

De acuerdo a los argumentos que sostuvieron estos cambios podemos decir que:

- 1) Se consideraba que esta organización académica en ciclos permitía una mayor flexibilidad y se adecuaba mejor a la heterogeneidad de los alumnos en cada una de las etapas por las que atravesaban (primera infancia, segunda infancia, pubertad y adolescencia). Se pretendía aspirar, además, a logros más integrales que los que se podrían proponer en un grado o año.
- 2) Teniendo en cuenta que la cantidad de años promedio que un alumno permanece dentro del sistema educativo nacional sin repetir o abandonar los estudios es de 7,5 años<sup>15</sup>, la meta propuesta por Ley suponía realizar un esfuerzo considerable para aumentar esta cifra hasta el valor de 10 años de escolarización obligatoria.
- 3) A fin de garantizar la unidad pedagógica del sistema nacional, luego del proceso de descentralización, resultaba necesario confeccionar Contenidos Básicos Comunes para todo el país.

Paralelamente, otras políticas educativas de orden federal se desarrollaron, tales como: el Sistema Nacional de Información y Estadística Educativa, el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, la Red Federal de Formación Docente y Continua y las intervenciones compensatorias. De alguna manera, estas acciones, junto con otros

<sup>15</sup> De acuerdo a Morduchowicz, Mejer y Gens (1996) la duración promedio de escolarización de un chico que ingresó en 1991 a primer grado hasta cumplir los 17 años era de 10,3. Empero esta cifra refleja tanto el nivel de cobertura como los problemas de eficiencia pues incluye alumnos que han repetido o que han abandonado el sistema. Si se calcula la esperanza de escolarización sin extracdad, la cantidad de años se reduce a 7,5 años.

dispositivos de regulación del Estado central, desplegaron una lógica inversa al proceso de descentralización mencionado anteriormente. Respecto a este último punto, puede nombrarse la particular lógica de funcionamiento que tuvo el Consejo Federal de Cultura y Educación y el papel cada vez más relevante que fue adquiriendo, durante todo el proceso de implementación de la reforma, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Sabato y Tiramonti, 1995). Si bien el Consejo fue creado como un espacio de concertación para la coordinación interjurisdiccional de políticas educativas (y más específicamente, como el ámbito de establecimiento de los Contenidos Básicos Comunes para todo el país<sup>16</sup>), diversos trabajos de investigación (Vior y Pronko, 1999; Falletti, 2001) develaron el rol determinante que tuvo el Ministerio nacional en las discusiones y acuerdos desarrollados en este espacio con los representantes provinciales.

Algunos autores afirmaron que este (Feldfeber, 2000) proceso de recentralización de las decisiones, desarrollado en el marco de un sistema "formalmente descentralizado", pudo darse a través de la capacidad técnica y financiera del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación puesta al servicio de la formulación de proyectos y demandas que invadieron las escuelas de todo el país y establecieron los ritmos de la reforma. Esto último, debido al papel estratégico que cumplieron sus equipos técnicos luego de que dicho Ministerio fuese objeto de una de las mayores "profesionalizaciones" de cuadros técnico-administrativos de la que se tenga conocimiento en el conjunto de organismos que integran el Estado nacional. En la misma línea, aunque ampliando y complejizando esta idea, Susana Vior (1999) definió a este proceso como "*recentralización conservadora*" refiriéndose al desplazamiento de poder de los legislativos a los ejecutivos, de las provincias hacia el Poder Ejecutivo Nacional y el reemplazo de órganos colegiados de gobierno de la educación por órganos unipersonales.

Esto se constituyó en la otra cara del proceso de descentralización operado. En adelante, el Estado nacional ya no se ocupará de la administración escolar directa o de la negociación salarial, sino que su responsabilidad se orientará a fijar los objetivos y contenidos de la

<sup>16</sup> Véase Artículo N° 66 de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195).

educación y a evaluarlos. Esto popularizó, no sin cierta motivación política, su conceptualización como "un Ministerio sin escuelas". La Ley Federal de Educación constituyó el instrumento a partir del cual esta redefinición de funciones adquirió fundamento normativo. En su Artículo N° 2, dicha norma estableció, de manera taxativa, como la principal responsabilidad del Estado nacional la de *fijar y controlar* la política educativa. Desde esta misión general, el Ministerio construyó su intervención a partir de 4 áreas centrales de acción (Artículo N° 53) que, como se observa, coinciden con las políticas federales mencionadas anteriormente: la fijación de contenidos comunes, la evaluación de resultados, los programas compensatorios y la capacitación docente (Tiramonti, 2001). Así, el Estado central aseguró la elección del "código cultural y el sistema de control/responsabilidad sobre dichos códigos" y estableció los objetivos y los mecanismos de control y evaluación de su cumplimiento, desentendiéndose de la administración del servicio educativo. Por ello, este conjunto diverso de políticas que hemos descripto deben comprenderse integralmente y en el marco de un proceso global de transformación del Estado y de reforma y redefinición de los vínculos entre los actores y agentes partícipes de la cuestión educativa y de los términos con que ésta es nominada.

Para muchos autores (Puiggrós, 2000; Feldfeber, 2000; Balduzzi, 2000) el Estado nacional se reconcentró en aquellas funciones a las que el mercado no daba respuesta. Esto parece verse con claridad en el caso de las acciones compensatorias en educación, que en un sistema de prestación universal, como había sido el sistema educativo, resultaban casi inexistentes. Entre los argumentos y razones técnicas que se esgrimieron para su puesta en marcha, se hizo especial hincapié en los problemas de equidad en el acceso y de eficiencia interna del sistema. Se afirmó, así, la existencia de una correlación negativa entre las tasas de asistencia escolar y la incidencia de la pobreza. Tanto en el nivel inicial como en el medio, que no eran obligatorios antes de la reforma, los más pobres tendían a no asistir debido a las restricciones que imponía tanto su capital económico como cultural. Estas limitaciones de la demanda podían atenuarse si se realizaban políticas compensatorias "por el lado de la oferta". De esta manera, alcanzar el objetivo de obligatoriedad de estos años

suponía, entonces, la expansión de la oferta pública focalizada en estos grupos socioeconómicos más desfavorecidos.

Dando respuesta a estos argumentos, el Artículo N° 40 de la Ley Federal de Educación, dispuso ampliar la oferta estatal a través de la *"organización de planes asistenciales para niños con necesidades básicas insatisfechas"*. Desde este marco ideológico y normativo, se creó en 1993 el Plan Social Educativo. Este se lanzó con dos programas, uno destinado a la infraestructura escolar y el otro al mejoramiento de la calidad de la educación, a los que se agregó, en los últimos años, un programa nacional de becas estudiantiles.

En principio, es necesario reconocer que si bien el Plan se planteó como una estrategia de acción focalizada, las dimensiones alcanzadas por su cobertura lo alejan en cierta medida de los programas más estrictamente ubicados bajo ese rótulo<sup>17</sup>. En segundo lugar, resultó ser, a lo largo de la década, la política gubernamental en el área social que mayor cantidad de recursos del tesoro movilizó<sup>18</sup>. Por último, el Plan implicó la "intromisión" del Ministerio nacional en las jurisdicciones provinciales, en tanto la modalidad de instrumentación fue directamente a través de las escuelas, status que se contrapuso a la finalización de las responsabilidades del gobierno federal en lo relativo a la gestión de las instituciones educativas en las provincias.

Entre las diversas investigaciones que se han llevado a cabo, no hay acuerdo respecto a sus efectos inmediatos, así como a sus implicancias más profundas para los alumnos y el sistema. Mientras que algunos sostienen que este tipo de políticas resultan indispensables, porque la gran cantidad de alumnos que repiten y que abandonan la escuela pertenecen a

<sup>17</sup> Respecto a la cobertura de las escuelas, el 34,51% de las instituciones del país estaban cubiertas con el Plan (25.542 escuelas de las 45.269 existentes); en cuanto a los alumnos, el 34,51% resultaban beneficiarios del mismo (2.902.342 de los 8.411.232 alumnos de todo el país). Véase Ministerio de Cultura y Educación (1999) "Mejor Educación para Todos. Programas compensatorios en educación para la República Argentina 1993-1998".

<sup>18</sup> Teniendo en cuenta los años en que se implementó el Plan, los montos de su financiamiento fueron: en 1993, 61.829.696; en 1994, 125.700.071; en 1995, 99.150.714; en 1996, 129.767.403; en 1997, 173.667.480 y en 1998, 148.735.664. Véase Ministerio de Cultura y Educación (1999) "Mejor Educación para Todos. Programas compensatorios en educación para la República Argentina 1993-1998".

hogares "pobres", es decir, que estos fenómenos se deben a factores extraescolares, vinculados a la desigualdad regional y la distribución del ingreso (Ministerio de Cultura y Educación, 1998 y 1999); otros, por el contrario, consideran que este Plan se desentiende de la responsabilidad que tiene el sistema educativo en la producción de estas problemáticas e inaugura, además, una nueva modalidad de "inclusión" (excluyente) de los sectores socialmente desfavorecidos, porque define como "beneficiarios" sólo a aquellos estudiantes considerados "carecientes" o en situación de "riesgo social" (Duschatzky y Redondo, *op. cit.*).

Desde esta última perspectiva, el Plan echa por tierra aquella impronta civilizatoria que definió al sistema educativo moderno, como el dispositivo más eficaz para construir identidades sociales que pudieran tomar distancia de aquellas construidas sólo desde las condiciones materiales de vida y desde el lugar ocupado en la estructura social. El abandono de la universalidad en el campo de las políticas educativas expresa, según estas posiciones, la sustitución del lazo integrador que suponía la educación como derecho social y abre camino a la constitución de una subjetividad conformada desde su (auto) exclusión. La pobreza se vuelve entonces, no ya una identidad transitoria (dadas las expectativas de movilidad social que aseguraba la inclusión en el sistema educativo), sino permanente, en tanto resulta la condición fundamental para recibir los beneficios de las acciones compensatorias. Así, en el marco de la crisis del modelo de organización social que supuso el Estado de Bienestar y, fundamentalmente, en el marco de la reforma educativa, las políticas asistenciales focalizadas en el campo de la educación vendrían a compensar las fallas de un sistema que se muestra incapaz de integrar desde sus tradicionales mecanismos de regulación.

Para estos autores, *"se juega allí un residuo del Estado educador moderno en tanto se conserva la modalidad de intervención directa sobre las escuelas y por el otro, el carácter focalizado de la intervención convalida la polarización de la población escolar y rompe con el ideal de educación común"* (*idem*: 122).

En síntesis, coinciden los especialistas en que, luego de esta transformación, emergió un sistema educativo profundamente diferente al configurado y expandido entre 1880 y mitades del siglo XX. Podemos decir que al igual que en otros intentos de reformas, no fue el Estado nacional el único partícipe de este proceso aunque haya sido el que aceleró y en cierta medida lideró los cambios instrumentados. En este sentido, es importante mencionar el activo rol que tuvieron en esta reforma tanto los representantes de la Iglesia Católica como los de los organismos internacionales de crédito (Grassi *et. al.*, 1994; Coraggio, 1997; Torres, 1997).

Por complejas y diversas razones, la reconversión propuesta por la reforma resultó lábil y no pudo responder a aquellos riesgos que ya muchos pronosticaban. La labilidad se asocia a la debilidad del propio Estado para sostener en el tiempo la transformación y articular con los demás actores las medidas a instrumentar. De acuerdo a diversos autores esta reconfiguración pudo sostenerse inicialmente con una alta cuota de voluntarismo y gracias a un particular estilo de conducción propio de los representantes del sector, esto último asociado a la combinación de un proceso de profesionalización de los perfiles técnico-administrativos del área y a cierta heterodoxia administrativa, consistente en un uso laxo y *ad hoc* de normas rígidas o inexistentes de funcionamiento de la intervención estatal (Braslavsky, 1996).

La dificultad de mantener estas condiciones en el tiempo y la prácticamente inexistencia de las mismas en el ámbito de las jurisdicciones provinciales condujo, en muchos casos, a resultados contrarios a los propuestos. En este marco, es importante tener en cuenta que si bien la institucionalidad de los procesos de descentralización otorgó a las provincias un mayor "margen de autonomía" para implementar las reformas, este hecho las sometió, sin embargo, a las limitaciones y condicionamientos surgidos de sus propias situaciones políticas, administrativas y fiscales. Esto llevó a muchas de ellas a deslizarse hacia la

enajenación de parte de sus responsabilidades en el proceso de diseño y aún de ejecución de la reconversión, con el consiguiente efecto fragmentador para el sistema en su conjunto<sup>19</sup>

En cuanto a los contenidos de la reforma, puede decirse que la fuerte preponderancia dada a la educación básica respondió, entre otras cuestiones, a cierta concepción -compartida por algunos organismos de crédito internacional- respecto de las necesidades del sistema productivo. La ubicación de la obligatoriedad escolar y de las acciones compensatorias en la educación básica, y no en aquellos niveles donde se definen las especialidades (como la educación Polimodal y superior universitaria y no universitaria), guarda correspondencia con cierta concepción acerca de las necesidades de la producción flexible y su nuevo perfil laboral. Desde concepciones que promueven la adquisición de conocimientos mínimos que garanticen, fundamentalmente, una socialización centrada en la internalización de las normas sociales y una formación polivalente, se deduce la "ineficacia" de invertir en otros niveles que no sean los básicos y generales.

Por lo menos discursivamente, la reforma de los '90 respondió tanto a la necesidad de conformar una vinculación y una referencia específica entre educación y aparato productivo, como a generar un dispositivo de selección y ordenamiento social, al concentrar la obligatoriedad en los niveles básicos del sistema.

Respecto a la importante presencia de políticas compensatorias en el marco de la reforma, da cuenta de un nuevo papel del Estado en el campo de la educación. También en este sentido se reconoce un nuevo tipo de regulación estatal en lo educativo, que no es ausencia del Estado. Este tipo de acciones plantean una ruptura clara del imaginario común que supuso la universalidad de la oferta educativa estatal desde el momento en que divide los destinatarios de la educación en "sujetos de necesidad" y "sujetos competentes".

<sup>19</sup> En este sentido, desde el mismo Ministerio de Educación de la Nación se informaba que sólo las escuelas privadas, a las que asistía la población de mayores ingresos, y las escuelas públicas que participaron de los planes y proyectos de asistencia focalizada (fundamentalmente, del Plan Social Educativo) pudieron construir el tipo de autonomía necesaria y apropiarse de la propuestas para una nueva configuración del sistema (Braslavsky, 1993).

En definitiva, lo que parece consolidarse es una nueva regulación, en el sentido de una regulación estatal bajo una nueva orientación normativa, que es parte de la reconfiguración de la estructura social. La reforma educativa de los '90 se inscribe en la refundación del lugar del Estado en lo social, en la medida en que convalida la ruptura de los procesos de integración educativa que anteriormente supieron funcionar. En términos generales, podríamos decir que la reintegración operada vía la política educativa parece alejarse del ideal de contribuir a conformar identidades colectivas incluyentes, como aquella contenida en la idea de ciudadanía.

Recapitulando, si la consolidación del Estado nacional implicó necesariamente un proceso de integración de los sectores populares a la vida de la sociedad, **fueron las condiciones de la integración y de la pertenencia**, las que se constituyeron en objeto de disputa. En la historia reformista de la educación nacional, que se extiende casi paralelamente a la institucionalización del sistema educativo, pueden observarse las diferentes preocupaciones e intereses que la educación escolarizada generó en cada sector social y los esfuerzos que cada uno de éstos llevó adelante para imponer determinadas visiones del mundo y a través de ellas cierto ordenamiento de lo social (Cucuzza *et. al.*, *op. cit.*). En este sentido, compartimos, con otros investigadores (Tiramonti y Suasnábar, *op. cit.*), en que en ese proceso de integración, en el que cada intento reformista se constituyó a la vez en parte y resultado del mismo, existieron grandes núcleos de preocupación en los que se destacan: la construcción de lazos y referencias más claras entre educación y aparato productivo y la instauración de algún dispositivo que regule la promoción de los sectores sociales emergentes a través de su avance en los diferentes niveles del sistema educativo.

## 5. Bibliografía

ALTHUSSER, Louis (1984) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Nueva Visión, Buenos Aires.

BOTANA, Natalio (1985) *La tradición republicana*, Amorrortu, Buenos Aires.

BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude (1998) *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Editorial Fontamara, México.

BRASLAVSKY, Cecilia (1982) *Tendencias históricas de la educación popular como expresiones de los proyectos políticos de los Estados Latinoamericanos*, Cuadernos de Investigaciones Educativas, N° 6, IPN, Agosto, México.

BRASLAVSKY, Cecilia (1985) "Etapas históricas en el desarrollo de la escuela primaria obligatoria en América Latina" en Ibarrola, María de y Rockwell, Elsie (comps.), *Educación y clases populares en América Latina*, DIE, México.

BRASLAVSKY, Cecilia (1993) *Autonomía y anómia de la educación pública argentina*, FLACSO-Argentina, Buenos Aires.

BRASLAVSKY, Cecilia (1996) Las reformas educativas en América Latina. Acerca de la reconversión del Sistema Educativo Argentino (1984-1995), en *Revista Propuesta Educativa*, N° 14, FLACSO-Argentina, Julio, Buenos Aires.

CAMPANINI, Silvana; COHENDOZ, Ana; DINERSTEIN, Ana y GUREVICH, Raquel (1992) *La política educativa en la Argentina actual. Un análisis crítico*, Documento de trabajo, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas - UBA, mimco, Buenos Aires.

CARCIOFI, Ricardo (coord.) (1996) *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.

CASSASUS, Juan (1995) "Concertación y Alianzas en educación" en *Estado y educación en América Latina*, PIIE, CMPE, Santiago, Chile.

CORAGGIO, José Luis (1999) "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?", en Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María: *La Educación según el Banco Mundial*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

CUCUZZA, Héctor; HILLERT, Flora; PASO, Leonardo y ZIMMERMAN, León (1985) *El sistema Educativo Argentino: Antecedentes, Formación y Crisis*, Editorial Cartago, Buenos Aires.

DANANI, Claudia (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en Susana Hintze: *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires.

DUSCHATZKY, Silvia y REDONDO, Patricia (2000) "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.

DUSSEL, Inés (1997) *Curriculum, Humanismo y Democracia en la Enseñanza Media (1863-1920)*, FLACSO/CBC, Buenos Aires.

FALLETI, Tulia (2001) "Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en Calvo,

E. y Abal Medina (h), Juan Manuel (edit.) *El federalismo electoral argentino*, INAP y EUDEBA, Buenos Aires.

FANELLI, Ana María (1997) "Reformas en la Educación Básica y Superior en la Argentina: Avances y restricciones en su implementación", ponencia presentada en las "Jornadas sobre Estado, Política y Administración", Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS), Facultad de Ciencias Económicas - UBA, 24, y 25 de Abril, Buenos Aires.

FELDFEBER, Myriam (2000) "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem", en *Revista Versiones*, N° 11, Ediciones Novedades Educativas, Otoño, Buenos Aires.

FILMUS, Daniel (comp.) (1995) *Estado, sociedad y educación en la Argentina. Proceso y desafíos*, Troquel, Buenos Aires.

GIDDENS, Anthony (1987) *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu, Buenos Aires.

GRASSI, Estela (1999) *Política y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista*, Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras - UBA, Buenos Aires.

GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa (1994) *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

HALPERIN DONGHI, Tulio (1992) *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Buenos Aires.

HARGREAVES, Andy (1995) *Profesorado, cultura y posmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*, Ediciones Morata, Madrid.

LECHNER, Norbert (1995) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

MARTÍN-BARBERO, Jesús (1991) *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, Editorial MassMedia, México.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1998) *Seminario Regional de Programas Compensatorios en Educación*, Subsecretaría de Gestión Educativa. Direcciones Nacionales de Cooperación Internacional y de Programas Compensatorios. Argentina, Octubre, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999) *Una reflexión sobre los programas compensatorios en educación como experiencia de gestión*, Subsecretaría de Gestión Educativa, Dirección Nacional de Programas Compensatorios, Plan Social Educativo, Junio, Buenos Aires.

MORDUCHOWICZ, Alejandro; MEJER, F. y GENS, C. (1996) *La esperanza de escolarización en nuestro país: entre la utopía y la realidad*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1978) *La formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, Volumen 1, Nº 3, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1984) "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.) *Para Investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.

PAVIGLIANITTI, Nora (1991) *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90*, Editorial El Quirquincho, Buenos Aires.

PINEAU, Pablo (1996) "La escuela en el paisaje moderno. Consideraciones sobre el proceso de escolarización", en Cucuzza, Héctor (comp.) *Historia de la Educación en debate*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

PINEAU, Pablo (1997) *La escolarización en la provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible*, FLACSO/CBC, Buenos Aires.

PUIGGRÓS, Adriana (1992) *Escuela, democracia y orden*, Editorial Galerna, Buenos Aires.

PUIGGRÓS, Adriana (1990) "Sistema Educativo. Estado y sociedad civil en la reconstrucción del capitalismo dependiente. El caso argentino", en *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, Diciembre, Buenos Aires.

PUIGGRÓS, Adriana (2000) "La educación básica y media, en la Argentina de comienzos del siglo XXI", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 7, Nº 15, Otoño, Buenos Aires.

ROCKWELL, Elsie (1987) *Repensando Institución: Una Lectura de Gramsci*. Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, México.

SABATO, Hilda y TIRAMONTI, Guillermina (1995) "La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem", en *Revista Punto de Vista*, Nº 53, Noviembre, Buenos Aires.

SUBIRATS, Joan y GOMÁ, Ricard (1999) "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Subirats, Joan y Gomá, Ricard (coords.) *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.

TEDESCO, Juan Carlos (1982) *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

TEDESCO, Juan Carlos (1986) *Educación y Sociedad (1880-1945)*, Ediciones Soler-Hachette, Buenos Aires.

TEDESCO, Juan Carlos (1993) "Educación y Sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos", en Filmus, Daniel (comp.) *Para qué sirve la escuela*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

TEDESCO, Juan Carlos (1995) *El nuevo Pacto Educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Alauda Anaya, Madrid.

TENTI FANFANI, Emilio; ISUANI, Aldo; et. al. (1989) *Estado democrático y política social*, Eudeba, Buenos Aires.

THISTED, Sofía (1996) "Ciudadanía y escuelas primarias "en los márgenes", ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación, Abril, Buenos Aires.

TIRAMONTI, Guillermina (2001) *Modernización Educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, FLACSO y Tema Grupo Editorial, Buenos Aires.

TIRAMONTI, Guillermina y SUASNÁBAR, Claudio (2000) "La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 7, N° 15, Buenos Aires.

TORRES SANTOMÉ, Jurgo (1995) "As culturas negadas e silenciadas no currículo" en Tadeu da Silva, Tomás (org): *"Alienígenas na sala de aula"*, Petrópolis, Vozes, Brasil.

TORRES, Rosa María (1999) "¿Mejorar la calidad de la educación básica?. Las estrategias del Banco Mundial", en Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María: *La Educación según el Banco Mundial*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

VIOR, Susana y PRONKO, M. (1999) "Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?", en Vior, Susana. (dircc.) *Estado y educación en las provincias*, Miño y Dávila Editores, Madrid.

## CAPÍTULO II

### La Política Estatal como Proceso

#### 1. Análisis de las perspectivas teóricas en torno a las políticas estatales

Las políticas estatales no se constituyen en tales por ser la expresión de una deliberada y *autónoma voluntad* del Estado, ni son el mero resultado de la decisión de los actores estatales (políticos y burócratas) que intentan mejorar sus posiciones relativas frente a situaciones que se vuelven socialmente problemáticas. La "estatalidad" de las políticas, en un sentido más amplio, les viene dada por la *direccionalidad* que se impone como expresión o en nombre de intereses generales y por su capacidad de institucionalizar autoritativamente las relaciones sociales que esa direccionalidad supone. Asimismo, su presentación como expresión de un interés común confirma su necesaria inscripción en procesos de construcción de hegemonía. Dichos procesos exceden los espacios circunscriptos del aparato estatal y las cristalizaciones institucionales, para extenderse hacia aquellas relaciones que lo constituyen en la instancia política de dominación social.

Esta concepción del Estado y la inscripción de sus intervenciones en el marco de los procesos político-ideológicos de lucha por la hegemonía, permite reconocer una serie de supuestos que han predominado en los estudios sobre políticas públicas<sup>1</sup> a fin de volver

<sup>1</sup> Hablamos de "análisis de políticas públicas" porque es así como habitualmente se denomina el campo de estudio e investigación sobre las políticas estatales en particular desde la ciencia política norteamericana que utiliza la noción de política pública para referirse a las acciones del *gobierno*. Resulta importante la distinción que parece derivarse de este planteo entre *política estatal* para las acciones del *Estado* y *política pública* para acciones del *gobierno*. En realidad resulta fundamental dar cuenta de la más significativa implicancia teórico-política de estos planteos vinculada a la naturalización de la escisión entre lo público y lo privado y, por ende, a la negación de las relaciones sociales de dominación que hacen posible tal operación. Esto conllevaría poner en discusión la noción sostenida por estos enfoques acerca de que los sujetos de la sociedad civil son partes

concientes sus significaciones teóricas-políticas más relevantes. De esta forma, como diría Emma León (2000) reconoceríamos una vez más que la utilización de la teoría cumple el papel nada inocente de definir los ángulos de visibilidad sobre el mundo que trae a sus terrenos. En dichos análisis resulta posible distinguir tres enfoques que hacen referencia a la noción de proceso en un triple sentido. Cada uno ilumina (y a la vez oscurece) sobre aspectos diversos de la problemática que nos ocupa. A través de un recorrido crítico sobre los mismos podremos identificar los elementos claves para construir una noción de política estatal<sup>2</sup> como proceso de construcción/determinación, que incluya tanto el nivel estructural de los procesos político-sociales como el de los sujetos sociales y sus prácticas.

#### 1) Las políticas como "tomas de posición del Estado en un proceso social tejido alrededor de una cuestión"

Según esta primera perspectiva teórica las políticas estatales serían momentos de un "proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión socialmente problematizada". Para Oszlak y O'Donnell, dos de sus principales referentes, las políticas o *tomas de posición del Estado* definen y encuadran dicho proceso social a través de un conjunto de acciones u omisiones. De esta "intervención podrá inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el futuro curso del

"privadas" -libres e iguales ante la ley- y las instituciones estatales son la encarnación de lo "público" -dominio de la ley imparcial y objetiva-. Estas distinciones neutralizan la discusión acerca del carácter político-social de las articulaciones entre dichos sujetos y el *sentido* de éstas últimas. En otras palabras, la privatización operada es a la vez aspecto y producto de ciertos procesos políticos que las constituyen como esferas escindidas.

La supuesta separación entre lo público y lo privado no alcanza a explicar el "sentido estatal" de acciones y procesos que se dan en las instituciones "privadas" de la sociedad civil. La noción de Estado como "sistema hegemónico" recupera toda la complejidad inherente a los procesos de lucha político-cultural que se libran en la totalidad de la vida social. La inserción estatal en la sociedad civil y su relación con las instituciones "privadas" siempre se da en función de dicho proceso hegemónico. Por, otra parte, la noción de gobierno sostiene la idea de que los asuntos públicos son objetos de "administración" y "gestión" y no de "política" en el sentido de inscribirse en las luchas por las orientaciones normativas del orden social.

<sup>2</sup> Dada la conceptualización desarrollada desde el marco teórico propuesto por esta tesis, respecto a las intervenciones del Estado, debe entenderse que cuando hacemos referencia a "política pública" u "acciones de gobierno" se aplican las consideraciones hechas en el anterior pie página.

*proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión*" (1984: 385). Las políticas estatales, de esta manera, participan de procesos más amplios que se relacionan con su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, dado su carácter obligatorio y vinculante, así como por las consideraciones que despierta entre la multiplicidad de actores sociales involucrados. Para estos autores, las políticas estatales se constituyen en decisivos factores para la definición del contenido y la explicación de la existencia de posiciones de otros actores. A su vez, las tomas de posición del Estado generan procesos internos (horizontales y verticales) al Estado mismo (distintos del proceso social antes referido) dando lugar a nuevas cristalizaciones institucionales, adjudicación de nuevas funciones y competencias a organismos preexistentes, redistribución de los recursos, entre otras consecuencias.

En este punto resulta interesante detenerse en la noción de política estatal como "**toma de posición del Estado**". Este sentido enfatiza en la idea del Estado como *actor*, más que como *ámbito* de disputa. Es decir, entendiendo el *lugar* como algo más amplio que el espacio circunscripto al aparato del Estado, nos referimos a un ámbito de producción y reproducción de discursos, prácticas y regulaciones que traspasan los límites de la institución estatal como conjunto de organizaciones complejas y burocráticas. Si bien coincidimos con Oszlak y O'Donnell, en que el Estado como *objetivación* es más que ciertas instituciones primariamente coactivas y resulta también en formalizaciones que cristalizan relaciones sociales típicas (como el contrato de compra-venta de la fuerza de trabajo y el derecho racional-formal que sostiene el Estado moderno), entendemos que el *proceso social* que da cuenta de una política estatal excede al Estado mismo, a sus elites y a sus recursos de poder, aunque lo que allí suceda resulte fundamental para el desarrollo del mismo y aunque el Estado (más específicamente, los organismos específicos) deban entenderse, también, como actores principales del proceso de la política. Por lo que, y volviendo a una idea planteada anteriormente, la materialidad del Estado no es lo que define a sus intervenciones como "estatales".

En síntesis, si bien este enfoque hace referencia a la naturaleza social de dicho proceso, la definición de política estatal como *toma de posición del Estado* refuerza la idea de un Estado con una lógica e intereses propios diferentes de los de otros grupos y vuelve estática y unidireccional la noción de proceso. Si bien estos autores detallan la manera en que las políticas estatales estructuran las acciones, expectativas y estrategias de los demás actores, se pierde la idea del proceso social que lo desborda y que habilita o constriñe las "tomas de posición" que, a su vez, cambian las condiciones de su propia intervención.

Ahora bien, si para esta línea de análisis, más allá de que el Estado inicie o no una cuestión, sus *tomas de posición* se constituyen en un factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma (esto es a lo que aluden con la noción de *proceso social tejido...*); existe otro orden de procesos internos al Estado generados a partir de las políticas estatales. Este nivel exigiría abandonar la terminología excesivamente genérica respecto del Estado y empezar a referirse a "unidades" y procesos "burocráticos" internos al mismo. De esta forma, dada cierta cuestión la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad (que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado) suele generar repercusiones -en el sentido de tomas y reajustes de posición- en otras unidades. Por ejemplo, puede dar lugar a una nueva distribución de funciones y hasta su redefinición, así como producir nuevas "cristalizaciones institucionales".

En las palabras de los autores: "*el proceso burocrático implicado por estas repercusiones es analíticamente distinto del proceso social antes referido aunque se entrecruza completamente con él. Lo que ocurre al interior del Estado es en parte ejecución (implementación) de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad para redefinir la política inicial y, por lo tanto, cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión*" (op. cit., 390).

De alguna manera, las consideraciones que hicimos sobre la materialidad implícita en la idea de "toma de posición" vuelven a plantearse en estas distinciones entre procesos extra e intraburocráticos. La impronta otorgada a los procesos internos al Estado, en cuanto a su capacidad *para redefinir la política inicial y, por lo tanto, cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión*, aún sosteniendo la idea de entrecruzamiento entre procesos, no da cuenta de la *necesaria* interdependencia (en el sentido de co-constitución) que entre ellos existe. Es decir, resulta imposible comprender la dinámica del uno sin el otro justamente por su naturaleza social. No existe ningún proceso "burocrático", si por eso se entiende que sólo se vincula con cuestiones y problemáticas "internas" al aparato del Estado. En todo caso podríamos hablar de procesos que contienen a su vez sub-procesos en los que se juega internamente parte de los primeros. Se trata pues de *totalidades parciales* inexorablemente relacionadas con una *totalidad de orden superior*. Siempre hablamos de fenómenos que son expresión de un sistema de relaciones, y no un conjunto desarticulado de elementos o aspectos de tal o cual esfera, que contribuye a determinar estructuralmente lo que ocurre en cualquier subsistema particular<sup>3</sup>(Coraggio, 1996).

## 2) Las políticas como "procesos o ciclos secuenciales de etapas o fases"

Tomando en cuenta esta última discusión, que se concentra en los procesos internos del Estado, introducimos la perspectiva sostenida por algunos especialistas que analizan lo que se ha dado en llamar el "**proceso o ciclo de la política pública**" distinguiendo las *fases o etapas* que lo componen. Desarrollado inicialmente desde la ciencia política norteamericana, fue importado a fin de aplicarlo a otros escenarios político-sociales.

<sup>3</sup> Para Coraggio, "relacionar con una totalidad de otro orden implica tener presente la sobredeterminación de los procesos endógenos por situaciones y procesos "externos" al subsistema". Véase Coraggio, José Luis (1996) "Diagnóstico y política en la planificación regional (aspectos metodológicos)", en Hintze, Susana (org.) *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires, p. 93.

Estos estudios marcaron la necesidad de diferenciar analíticamente (abstraer intelectualmente) aquello que en la realidad se presenta de manera desorganizada, por lo menos desde una lógica de eventos sucesivos y separables. De esta manera, las etapas del proceso expresan sólo componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, aunque con la salvedad de que la separación analítica operada por el investigador no debe ser confundida con una separación real o una secuencia temporal (Aguilar Villanueva, 1993a).

A pesar de estos reparos, algunos autores no pudieron escapar de cierta vinculación causal entre las etapas, que escamotea el conflicto y la contradicción que necesariamente conlleva un proceso en el que se juegan y confrontan intereses diversos. En un trabajo muy reconocido por los especialistas en este campo, Luis Aguilar Villanueva, diseñó un "modelo" de proceso con sus etapas indicando cierta *lógica de funcionamiento causal* en su desarrollo. Esto puede observarse en las palabras utilizadas que hacen de conectores entre cada una de las fases. De esta forma, la formación de la agenda *produce* la agenda de gobierno, la que *conduce* a la formulación y legitimación de la política, esta a su vez *produce* las proposiciones de la misma (fines, metas y medios de efectucción) *conduciendo* a su implementación que de manera siguiente *produce* acciones. Finalmente, ésta fase *conduce* a una última constituida por tres sub-fases que incluyen: los efectos de la política, la evaluación de los efectos y las decisiones sobre el futuro de la intervención.

Más allá de que podamos o no estar de acuerdo respecto a la cantidad<sup>4</sup> o nominación de la "fases o etapas" dentro de este "modelo" de proceso, la discusión remite a una cuestión más compleja y profunda respecto a qué entienden estos planteos por *proceso*.

Entendemos que la noción de proceso no puede remitir a etapas o fases si por tales se entienden *pasos necesariamente a cumplir o habilitaciones* para el inicio y desarrollo de

<sup>4</sup> En un trabajo posterior, Tamayo Sáez consideró que las *fases* del mencionado ciclo eran cinco, a saber: a) identificación y definición del problema, b) formulación de las alternativas de solución, c) adopción de una alternativa, d) implementación de la alternativa seleccionada y e) evaluación de los resultados obtenidos.

otros eventos. Tampoco, si las fases se definen por un tipo de actividad y procedimiento específico que sólo se desarrolla en cierta etapa y no otra y que a partir de allí permite establecer diferencias respecto del resto de las etapas. En otras palabras, solo habría una etapa de decisión, una de elección entre alternativas, una de implementación, una de evaluación, etc. en todo el ciclo de la política.

### 3) Las políticas como "procesos productivos conformados por momentos"

Desde nuestra posición se trata de *momentos*, más que de etapas o fases, en tanto dimensiones de la formación/realización de una política. La validez o no del modelo analítico propuesto no remite por tanto sólo a su capacidad de ordenar lo que en la realidad se presenta desorganizado, sino a su capacidad de otorgar un *sentido* explicativo a tal orden. Al desconocer la necesaria inscripción que la dinámica implicada en un política estatal tiene con procesos más amplios, que exceden el aparato estatal y las instituciones públicas, resultan evidentes las dificultades del "modelo" de las etapas o fases para encontrar una explicación que recupere su carácter fundamentalmente político.

La noción de *momentos* remite a una idea de totalidad que rompe con la sucesión estática y predeterminadas de las fases y las etapas y en la que pueden superponerse diversas acciones de formación. De esta manera, reintegra la lógica histórico-temporal del proceso y sus sucesos y, a través de esta, las condiciones político-sociales de su producción.

En este sentido, resulta errada la distinción que suelen marcar los analistas entre la elaboración y la ejecución de la política como compartimentos estancos. Como si una se tratara de una fase política y la otra meramente técnico-administrativa. Que primen algunas actividades y acciones de acuerdo al momento observado de la política, no puede

desconocer que se trata de un proceso eminentemente político de construcción y formación continua. Las mismas opciones técnicas resultan de planteos y posiciones teórico-políticas que legitiman su eficacia y pertinencia.

Asimismo, desde nuestra perspectiva, las políticas no pueden observarse como una fotografía porque son un ciclo abierto complejo, dinámico y diverso, que incluye las inacciones y la omisión<sup>5</sup> a la manera de sucesos concomitantes e interdependientes.

En su desarrollo, se desatan otros tantos procesos tejidos en las interacciones llevadas a cabo por una multiplicidad de sujetos que puede -y suele- ir cambiando a lo largo del tiempo (Danani, 1996). Las posiciones que detentan y la conciencia construida en torno a las mismas se manifiestan, así, como parte de sus elementos constitutivos, pudiendo también expresar cambios y transformaciones en el tiempo.

Por este motivo, algunos autores se refieren a la política como proceso "*construcción o formación*" en su totalidad (Subirats y Gomá, 1999). Haciendo hincapié en las políticas como procesos constructivos, esta noción recupera su carácter histórico y la dinámica que configura y en la que son configurados los sujetos de las políticas. Así, los sujetos se constituyen en participantes competentes del proceso de institucionalización de la política definiendo posiciones, espacios y brechas de intervención o de interpretación. Quizás no profundizado por estos planteos, pero fundamental para esta tesis, se encuentra la idea de que este proceso se juega en contextos socio-políticos determinados y en la dinámica cotidiana, lo que permite incorporar aspectos escasamente contemplados por otras líneas de investigación que insisten en ver a las políticas del Estado como producto de decisiones unilaterales establecidas por sus agentes. Por el contrario, creemos que en la cotidianidad de estos espacios se juega también el sentido (nunca último y acabado) de las políticas estatales.

<sup>5</sup> Véase Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

La centralidad de la dinámica cotidiana está dada en que ésta se constituye en un escenario de construcción y de esta forma, de innovación y cambio, de aquellos discursos, prácticas y sentidos acerca del orden instituido. La "naturalidad" con que se despliega este espacio invisibiliza los innumerables procesos de selección, combinación y ordenamiento que en él tienen lugar, por lo que sólo en ciertos momentos y circunstancias la *normalidad* y *naturalidad* de sus procedimientos y lógicas revelan su naturaleza *social*<sup>6</sup> (Reguillo, 2000). En síntesis, entendemos que las políticas estatales se construyen y reconstruyen en cada uno de los "momentos" que va recorriendo su desarrollo. Esto que puede resultar casi una obviedad es dejado de lado por aquellas perspectivas que intentan analizarlas desde la mera evaluación de sus impactos o efectos, o mejor dicho que entienden tal análisis como la operación que observa el grado de cumplimiento y adecuación de los objetivos inicialmente fijados por tales acciones y los resultados obtenidos. No existe una política definida una vez y para siempre, sea en el momento de la decisión, en la definición de las alternativas o en la misma implementación; como tampoco existe un problema (del que surge una determinada intervención estatal) definido por única vez al inicio del proceso que recorre una política estatal. En cada uno de estos momentos se "juegan" las iniciativas, recursos y respuestas de todos los sujetos involucrados; se dirime la capacidad de movilización y representación de

<sup>5</sup> O en palabras de Meny y Thoening: "el conjunto de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública". Véase Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, p.

<sup>6</sup> En tal sentido, siguiendo a Reguillo, puede decirse que una manera de definir la vida cotidiana es mediante una operación de *oposición* y al mismo tiempo de *complementariedad*. Por un lado, lo cotidiano se constituye por aquellas prácticas, lógicas, espacios y temporalidades que garantizan la reproducción social por la vía de la reiteración; y por el otro, la rutinización normalizada adquiere "visibilidad" para sus practicantes en aquellos períodos de excepción o cuando alguno o algunos de los dispositivos que la hacen posible entran en crisis. Al definir el espacio de la vida cotidiana como escenario de la re-producción social y por tanto vinculado a lo que en un momento específico se considera normal y legítimo para garantizar cierta continuidad social, esta autora niega la existencia de una *cotidianeidad esencial* y ahistórica factible de ser explicada desde abstracciones o generalizaciones unívocas, y exige una *comprensión* desde las propias estructuras que la producen y que son simultáneamente producidas (y legitimadas) por ella. Basándose en las ideas de Michel De Certeau, afirma que si bien los mecanismos y lógicas de la vida cotidiana al ser rutinizadas constriñen a los sujetos existe un margen para la improvisación que de acuerdo a su "uso" puede subvertir desde dentro el mismo orden establecido. En ese margen de indeterminación es donde se libra la batalla simbólica por la definición del proyecto societal como totalidad. Desde este lugar, el desafío consiste, entonces, en desentrañar el "plus" de sentido que se sob reimprime en el acto de apropiación de lo que la sociedad pone a nuestra disposición. Se volverá sobre este último tema cuando demos cuenta de los procesos cotidianos de recepción/apropiación/impugnación de los contenidos de la reforma educativa en los contextos escolares seleccionados. Véase Reguillo, Rossana (2000) "La clandestina centralidad de la vida cotidiana", en Alicia Lindón (coord.), *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*, Anthropos, México.

los intereses en pugna; se disputa la relación de fuerzas de los sectores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo al propio Estado; y se configuran y reconfiguran viejas y nuevas subjetividades e identidades sociales. Así, sería una fantasía la idea de que puede constreñirse la totalidad de las acciones del conjunto de agentes intervinientes de acuerdo a un plan establecido. A su vez, las dinámicas generadas en cada uno de los "momentos" del desarrollo de una política, no se encuentran limitadas al espacio de las organizaciones estatales, sino que desbordan su institucionalidad formal, comprendiendo a los sujetos, no en términos de "impacto" sobre sus vidas, sino de "construcción" en el sentido al que se refiere Reguillo (*op. cit.*)

En el mismo sentido, y deteniéndose en las políticas sociales, Danani, rechaza aquellas concepciones que las entienden como meras acciones reactivas del Estado "frente" a la "cuestión social", concibiéndolas más bien como la *forma estatal de tal cuestión* y "momento de máxima actividad estatal en la regulación y conformación de patrones diferenciados de reproducción social" (*op. cit.*: 24).

De esta forma, podemos afirmar, por un lado, que la relación entre las intervenciones del Estado y los sujetos dan cuenta de un proceso de doble y recíproca determinación/construcción; por el otro, que en tanto tales se inscriben en dinámicas de construcción de ciertos patrones de organización social. Para Danani, resulta necesario inscribirlas "en los procesos de constitución de las clases, ya que generan cierto tipo de estratificación (diferenciación/jerarquización) social -y no otro-, a la vez que generan y son momento y expresión de ciertas relaciones sociales, no de otras" (*op. cit.*: 31).

También este enfoque conduce a advertir las limitaciones de los estudios que incorporan al "sujeto" de la política como "población objetivo" o como "beneficiarios" de ciertos programas y proyectos siempre diseñados desde "arriba" por las "instancias de gobierno" o el "Estado", y en el momento de la estimación de los impactos y/o resultados, porque

<sup>7</sup> En los últimos tiempos algunos enfoques han incorporado la noción de "Estado" en el análisis de políticas públicas. Entre ellos se destaca la perspectiva neoinstitucionalista. En esta línea, se habla de la reificación del

conduce a una visión absolutamente pasiva e inoperante no sólo de su accionar sino de su propia existencia.

Siguiendo esa línea, esta tesis propone un análisis que reconstruya el proceso complejo que se genera a partir de la implementación de una política (la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires), teniendo por supuesto que ésta no es sólo una decisión técnico-burocrática, sino parte -también- de una dinámica política inscrita en las luchas por la hegemonía. Por lo tanto, busca conocer el lugar que le cabe a los sujetos y las relaciones que encarnan, en las formas que toma dicha política de reforma educativa, en contextos escolares concretos. Se atiende tanto a las prácticas de los sujetos (lo que supone las diversas interpretaciones de las normas y expectativas respecto de la escolarización y la obligatoriedad) como a las condiciones en las que éstas se inscriben. Por ello nos concentramos en los procesos generados en la "escuela", entendida no sólo como institución formal, sino como el espacio concreto en el que se desarrollan y significan las relaciones entre los sujetos sociales. Estas últimas, a su vez, forman parte de una red más amplia que desborda a la institución educativa y participan en la producción del orden social.

---

Estado operada por tales planteos. Como afirman Meny y Thoenig, "la reintroducción del Estado en el análisis de las políticas públicas y, más generalmente, en la ciencia política norteamericana, se efectuó bajo la influencia de muchos factores: la acción de algunos pioneros aislados (Nettl, Ashford), la ola de teorías marxistas y neocorporativistas que reflotaban el Estado y sus aparatos, las críticas virulentas de los conservadores (*Roll back the State*). El furioso asalto de estos últimos contribuiría poderosamente a poner al Estado en el primer plano, y a suscitar un nuevo interés, bautizándolo *neoinstitutionalism*" (op. cit.: 72). Ahora bien, esta reinstalación del Estado en el debate sobre sus intervenciones se hace desde conceptualizaciones que reducen sus implicancias teórico-políticas más complejas. En este sentido, la noción de Estado pierde especificidad analítica y, por ende, capacidad explicativa. Por ejemplo, tanto Peter Evans (1985; 1996), Theda Skocpol (1990) como Barbara Geddes (1994), tres teóricos inscriptos en este paradigma, utilizan el término "Estado" para referirse indistintamente a los regímenes, gobiernos, organismos administrativos específicos e incluso individuos que actúan en nombre de los gobiernos. Asimismo, entienden que hablar acerca del Estado es hablar sobre las acciones de los individuos cuyo poder proviene de los cargos que ocupan en el gobierno. El Estado es así un actor político, conformado por una red de personas que realizan diversas acciones y tienen intereses propios.

## 2. Algunas derivaciones relevantes respecto de la distinción entre "etapas y momentos" en el marco del proceso de implementación de la política estatal

Tal como se argumentó en los párrafos precedentes, la implementación de una política estatal constituye un "momento" del proceso en el que se "presenta" el Estado en el encuentro con los diversos sujetos implicados

Una de las principales ideas postuladas por los estudios inscriptos en lo que se denomina "análisis de las políticas públicas" es que la noción de "proceso de las políticas" no tiene ningún sentido si no se la vincula a la actividad del análisis. La principal razón de que ello sea así es que todas las "fases" del "proceso" estarían íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases afecta a las posteriores y, hasta en algunos casos y bajo ciertas condiciones, a las anteriores.

Asimismo, para los autores inscriptos en esta corriente, tener presente la unidad de dicho proceso no exime de la comprensión y consideración analítica específica y detallada de cada una de sus fases y elementos. Estos argumentos resultan llevados a un extremo cuando se intenta conceptualizar la instrumentación de una política. Así, por ejemplo, algunos intentan dividir las áreas de incumbencia, aduciendo que corresponde a la *actuación administrativa* concentrarse en las partes del proceso<sup>8</sup>, y a los *analistas*, el plano teórico-conceptual de la trayectoria global de la política (Tamayo Sáez, *op. cit.*).

A nuestro entender estas separaciones no hacen más que reducir la complejidad inherente de las políticas estatales como "*objeto de análisis*". Ninguna investigación referida a cualquier momento del proceso, en cualquier ámbito, puede prescindir del análisis teórico y de la comprensión de la trayectoria global de la política en cuestión. La complejidad de este particular "*objeto*" es lo que determina la complejidad del análisis. Si por técnico u operativo se entiende una posición empirista -ateórica- que tienda a acumular "datos"

disponibles presuntamente vinculados al desarrollo "objetivo" de la política, sin dar cuenta del conjunto de relaciones involucradas en el orden de cambios propuestos y/o desatados en relación con ella, resultará ineficaz para determinar las posibilidades y razones de su éxito o fracaso en su ejecución. Esto resulta así porque los objetos sobre los que opera toda política estatal constituyen siempre una manifestación o expresión de estructuras político-sociales y porque "administrar" no es neutro ni está exento de interpretación y de tomas de posición, para definir decisiones y para la acción.

Ahora bien, como afirma Coraggio (*op. cit.*) dar cuenta de tales estructuras y procesos, que existen más allá de la conciencia que de ellos tengan los sujetos involucrados, no significa que el análisis deba limitarse a determinar tales procesos y hacer caso omiso de los *personajes, organizaciones, posiciones y formas concretas* bajo las cuales se realizan las relaciones que los contienen. El análisis debe encarar el entramado que, como diría Giddens (1995), corresponde a las prácticas de los sujetos sociales, o lo que es lo mismo, a los procesos de estructuración a que da lugar la política<sup>8</sup>. Los diferentes ámbitos en los que se desarrollan estas prácticas son los que deben contemplar tales estudios y no una división entre el nivel *político* y el *administrativo*.

Teniendo en cuenta estas consideraciones el planteo acerca de la posibilidad de analizar las políticas estatales como un proceso en sí mismo con "momentos" y, fundamentalmente, con conflictos y contradicciones puede resultar útil e interesante.

<sup>8</sup> Reservada a los denominados *policy maker*, es decir los responsables de la organizaciones públicas.

<sup>9</sup> En este sentido, Giddens y su teoría de la estructuración, intentan tomar distancia tanto del funcionalismo y el estructuralismo como de las diversas formas de la "sociología de la comprensión". Mientras que las primeras proponen el imperialismo del *objeto social*, las segundas lo hacen con el *sujeto*. Para Giddens la forma de poner fin a ambas ambiciones imperiales resulta de colocar la mirada en las *prácticas sociales de los sujetos*, sin caer en la preeminencia del todo social y sus contrerfuerzos o en la subjetividad como centro preconstituido para cualquier vivencia sociocultural. Así, *"el dominio primario de estudio de las ciencias sociales no es la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas en un espacio y tiempo. Las actividades humanas sociales, como ciertos sucesos de la naturaleza que auto-reproducen, son recursivas. Esto equivale a decir que los actores no les dan nacimiento sino que las recrean de continuo a través de los mismos medios por los cuales ellos se expresan en tanto actores. En sus actividades, y por ellas, los agentes reproducen las condiciones que hacen posibles esas"*

La dinámica de las intervenciones del Estado involucra una diversidad de sucesos y situaciones que pueden ser *analíticamente* organizadas en función de cierto conjunto de tareas y procedimientos (definición del problema, diseño de la política, elección de las alternativas, implementación, etc.) pero cuidando de no volver *orgánicos* tales ordenamientos. Ya que como se deduce de lo anterior, involucran una multiplicidad de sujetos, prácticas y recursos, entre otras cuestiones. En cualquier caso, tal organización da cuenta de actividades que se desarrollan en momentos y contextos determinados.

Por este motivo, vale la pena hacer tres aclaraciones. En primer lugar, la distinción analítica de "momentos" de la política nunca puede justificar la creencia en dinámicas autónomas. En segundo término, no existe *per se* ningún momento que sea más importante o decisivo que otro en tanto todos participan del proceso de construcción de la política. Finalmente, cada uno de los "momentos" involucran todas las actividades y procedimientos, es decir, en todos hay ejecución, decisión, definición, negociación, evaluación, control, etc. y en todos se juegan intereses y hegemonía.

### 2.1. La implementación como algo más que la ejecución y el análisis de los efectos de la intervención estatal

En la línea que presentamos precedentemente, en un trabajo muy conocido<sup>10</sup>, Guy Peters (1999), insistentemente se refiere a cierta distinción en el proceso de política estatal (para él pública) entre su "*elaboración*" y "*administración*", manteniendo esta diferencia, aun cuando cambia los términos, por ejemplo al referirse a la "*decisión*" y la "*aplicación*" de la política. Además de que el concepto implementación es reemplazado una y otra vez por ejecución, administración, puesta en marcha, aplicación, instrumentación, etc.; resulta

*actividades"*. Véase Giddens, Anthony (1995) *La constitución de la sociedad*, Antrortu Ediciones, Buenos Aires, pp. 40 y 41. (El subrayado es nuestro).

<sup>10</sup> Véase Peters, Guy (1999) *La Política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica, México.

interesante discutir la diferencia establecida entre lo que define como actividades relacionadas, pero con características distintivas.

En su enfoque, la implementación es entendida como maquinaria burocrática, de acuerdo con el principio de separación entre la esfera política y la esfera de la administración que describimos antes<sup>11</sup>. Así, una decide y la otra pone en marcha las decisiones, existiendo una especialización profunda de los papeles, de tal manera que quien decide no implementa y viceversa. La administración resulta, de esta manera, meramente dependiente de la política, negando su participación en los procesos de lucha y disputa por las orientaciones de la intervención estatal. Asimismo, queda reducida la complejidad de sujetos, recursos, intereses, estrategias que se despliegan durante este proceso.

Por otra parte, las investigaciones referidas a la implementación de las políticas que resultan en "evaluaciones de sus efectos e impactos", operan de igual forma. Las nociones de "impacto, resultado o efecto" suponen una conceptualización del proceso de implementación como mera aplicación de ciertas medidas orientadas por objetivos diseñados de una vez y para siempre. La visión instrumentalista que suponen estos enfoques, reduce la complejidad y las implicancias profundas que el proceso en cuestión tiene en la redefinición de la misma política.

Según Rothstein, la investigación sobre la implementación casi nació asociada a la investigación sobre la evaluación de las políticas "públicas" y ésta a su vez se circunscribió a los efectos de las mismas. El pesimismo que originó esta clase de investigaciones encuentra explicación en la concepción racional de política que sostenía. En palabras de este autor, la intervención era concebida como "*el uso deliberado y racional de la autoridad central con el fin de alterar ciertas relaciones políticas, sociales y económicas*", sin descubrir la complejidad implícita que conlleva una intervención que es a la vez resultado y aspecto de dichas relaciones (1998: 15). De alguna manera, la dificultad para poner en este contexto las intervenciones del Estado llevó a una serie de desarrollos

teóricos que, una y otra vez, con mayor o menor complejidad, redujeron el carácter político-ideológico del proceso de la política estatal y el de su implementación.

Algunos autores, como Michael Brown y Steve Erie, discutieron la distinción entre decisión y ejecución respetando las nociones de "fases o etapas" del modelo de proceso de política pública, aunque reconceptualizaron las mismas. Para ellos "*la fase de implementación es crecientemente una fase de formulación de políticas*"<sup>12</sup> y, por tanto, no puede establecerse una escisión entre acciones políticas y administrativas. Existen innumerables decisiones que se toman en esta etapa que pueden redefinir el sentido de la política. En esta línea, también se inscribe el planteo realizado por Manuel Tamayo Saéz quien denomina a la implementación, implantación, a fin de establecer distancia sobre aquellos enfoques que entienden que el proceso de formación de políticas concluye con la adopción de una alternativa. De esta manera, para este autor "*se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política, la implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales*" (op. cit.: 299).

Otro enfoque es el que desarrolla E. Bardach. Para él, la implementación se constituía por una sucesión de movimientos y actividades —que a la manera de juegos— ensamblaban los distintos elementos contenidos en las políticas. Estos "*elementos -recursos financieros,*

<sup>11</sup> Este modelo se ha dado en llamar *Top-Down*, de "arriba hacia abajo" (Tamayo Saéz, op. cit.: 299 y 300).

<sup>12</sup> Ellos observaron el Programa de Servicios Legales de la Oficina de Oportunidad Económica del gobierno de los EEUU desarrollado en los primeros años de la década del setenta y descubrieron que la implementación de este programa inicialmente dependió de una disputa entre aquellos que querían que el programa fuera administrado a través de las agencias de Acción Comunitaria, incorporando de esta manera la perspectiva explícitamente diseñada para los pobres, y aquellos que sostenían que el programa debía ser controlado por profesionales y orientado hacia la promoción de las sociedades de asistencia jurídica. Esta última alternativa, defendida por la American Bar Association (Asociación Norteamericana de Abogados), hubiera limitado severamente la participación de los pobres. El director de la Oficina de Oportunidad Económica, decidió apoyar la propuesta de la ABA, especialmente para retener su adhesión al programa. Para estos investigadores, "*sean cuales fueran las virtudes de esta decisión en términos de la supervivencia organizacional, tuvo sin duda significativas consecuencias sobre el tipo, cantidad y calidad de servicios legales ofrecidos a los pobres*". Véase Brown, Michael y Eric, Steve (1984) Poder y Administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática, en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires, p. 172. (El subrayado es nuestro).

recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas- están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses" (citado por Tamayo Sáez, *op. cit.*: 302). En tanto proceso de ensamblaje este autor recalca el carácter eminentemente político del proceso de implementación. Los "jugadores" (para él actores participantes) intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implementar maximice sus intereses y minimice sus costos liberando recursos para otros juegos —es decir otros procesos de implementación.

Si uno recorre la historia de este campo de estudio descubre una serie de investigaciones construidas y producidas a partir del desarrollo de diversos marcos teóricos. Además del expuesto anteriormente, el de la implementación como puesta en marcha, existieron dos más que propusieron nuevas conceptualizaciones respecto a la implementación (Aguilar Villanueva 1993b; Rothstein, *op. cit.*; Tamayo Sáez, *op. cit.*). Pressman y Widavsky, por su parte, planteaban la necesidad de hablar de *proceso* de implementación —y no una "etapa"—, difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptaban multitud de decisiones. La administración, afirmaban, "no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que los "actores" con la misma legitimidad —ministro, alcalde, etc.— establecen las condiciones iniciales que permiten la implementación de la política y, conseguidas éstas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la implementación"<sup>13</sup> (citado por Tamayo Sáez, *op. cit.*: 301). En otras palabras, las políticas "públicas" no son más que una *hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados*<sup>14</sup>. Para estos autores, esto conlleva dos tipos de problemas en torno al proceso en cuestión: a) que la teoría que sustenta esa relación causal resulte incorrecta o b) que a pesar de que esta resulte correcta y se cumplan las condiciones

<sup>13</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>14</sup> Por "condiciones iniciales" entiendo el consenso en torno del objetivo de la política y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento que se desea ocurra. Las condiciones iniciales, al determinar la *orientación y la capacidad productiva* de la acción, no sólo restringen las opciones de acción, como afirma Villanueva, sino dan cuenta de un proceso político de lucha que excede la formalidad y la materialidad que se desprende de esta definición para ubicarse en las relaciones que tales consensos suponen. Ver desarrollo sobre la legitimidad de las políticas estatales.

iniciales aparezcan problemas de implementación estrictamente. Esto último se relaciona con la complejidad de la acción conjunta entre actores que supone cada intervención. Cuanto mayor cantidad de "actores" en el proceso de implementación menor será la posibilidad de ajustarlo al diseño inicial y cumplir los objetivos allí fijados.

De alguna manera, ambos planteos discuten la tradicional separación entre administración y política. Mientras que la idea del *juego de la implementación* da cuenta del entramado de relaciones que producirán "la orientación, la eficacia y el alcance de una política" (Aguilar Villanueva, 1993b: 63), la noción de la política como *teoría o hipótesis causal* (como formulación de una hipótesis de relación causal entre acciones humanas) permite dejar de lado aquellas definiciones que la circunscriben a la declaración de los objetivos e intenciones. Ésta, como afirma Aguilar Villanueva, "abandona el cielo de los proyectos y deseos y toca el mundo real de las condiciones iniciales" (*idem*: 45).

Si bien, por un lado, recuperan de alguna manera el sentido inherentemente político del proceso de implementación descuidan la complejidad de tal carácter al desconocer que el entramado de relaciones que está en juego es más amplio que el que aparece formalmente implicado en una política. Las relaciones a las que hace referencia Bardach dan cuenta de un orden social con un sentido y orientación específico que excede las "decisiones del Estado" y sus "actores". En cada política estatal se "pone en juego" ese orden a través de diversos procesos y sub-procesos concomitantes e interdependientes. Allí radica su carácter político-ideológico.

Intentado avanzar en este sentido, Pressman y Widavsky, nos proponen la noción de "hipótesis causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados", mas quedan a mitad de camino al limitar la conceptualización de tales condiciones. En primer lugar, por la circunscripta definición que realizan de las mismas; las condiciones refieren "consensos" más amplios que el consenso en torno de los objetivos de la política y de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el resultado deseado. En segundo lugar, la idea de "iniciales" parece indicar que pueden ser definidas al comienzo del proceso y luego deben

ser sólo mantenidas a fin de obtener ciertos resultados. Sin reparar en la inexorabilidad de los cambios que producirá la dinámica generada por la misma política en dichas condiciones. En tercer lugar, denotan cierta externalidad a la manera de meras "restricciones" sin comprenderlas no sólo como parte y efecto de los "problemas" en los que se interviene, sino como parte y resultado de las intervenciones mismas.

A su vez, puede observarse el descuido antes mencionado, al analizar el papel que le cabe a los sujetos en estos planteos. Su reconocimiento de los "actores" que participan de la política no involucra a lo que se denomina como su *población destinataria*<sup>15</sup> (Danani, *op. cit.*). Tal conceptualización la reconoce externa y ajena de los procesos globales de constitución y desarrollo de las políticas. En tanto mera receptora dicha población se incorpora en el momento de la consideración de los resultados e impactos y, por lo general en relación con los objetivos, recursos y bienes implicados. Pero en una concepción tal, "los resultados deseados son un momento tardío de las políticas, analizados en sí mismos y sin implicancias para el resto del proceso de intervención, por fuera de los sujetos y escindibles de los procesos de formación de las políticas" (*idem*: 33).

Por el contrario, la política no se realiza sobre una población pasiva, sino que la implementación corresponde a otro momento de apropiación, cuando los involucrados por la misma, más o menos atendidos en sus demandas hasta entonces, y por sobre el consenso o la resistencia ante la misma, darán lugar a reinterpretaciones, estrategias diversas, nuevas demandas, entre otras prácticas.

<sup>15</sup> Como afirma Danani, esto no significa negar que dichas poblaciones sean efectivamente destinatarias de tales políticas, sino más bien que dicha *condición* es expresión de una relación y como tal resultado de procesos e interacciones que forman parte de la política misma.

### 3. Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) (1993 a) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) (1993 b) *La Implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

BROWN, Michael y ERIE, Steve (1984) Poder y Administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.

CORAGGIO, José Luis (1996) "Diagnóstico y política en la planificación regional (aspectos metodológicos)", en Hintze, Susana (org.) *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires.

DANANI, Claudia (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en Susana Hintze (org.) *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires.

EVANS, Peter y SKOCPOL, Theda (edit.) (1985) *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, England.

EVANS, Peter (1996) "El Estado como problema y como solución", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo, Buenos Aires.

GEDDES, Barbara (1994) *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

GIDDENS, Anthony (1995) *La constitución de la sociedad*, Amorrortu Ediciones, Buenos Aires.

LEÓN, Emma (2000) "El tiempo y el espacio en las teorías modernas sobre la cotidianidad", en Alicia Lindón (coord.), *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*, Anthropos, México.

MENY, Yves y THOENING, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

PETERS, Guy (1999) *La Política de la Burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

REGUILLO, Rossana (2000) "La clandestina centralidad de la vida cotidiana", en Alicia Lindón (coord.), *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*, Anthropos, México.

ROTHSTEIN, Bo (1998) *Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge University Press, England.

SKOCPOL, Theda (1990) "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Torres Riva, Edelberto (comp.) *Política*, Educa, San José de Costa Rica.

SUBIRATS, Joan y GOMÁ, Ricard (1999) "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Joan Subirats y Ricard Gomás (coords.) *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.

TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

## CAPÍTULO III

### La Reforma Educativa en la Provincia de Buenos Aires

#### 1. La "Transformación Educativa". Presentación

Es posible argumentar que las transformaciones propuestas por la Ley Federal de Educación adquirieron un carácter propio y particular en su adecuación a las realidades provinciales. En este sentido, la provincia de Buenos Aires, se ha constituido en un caso particularmente interesante para el análisis de la política de reforma educativa, en función de ciertas características que asumió el proceso de implementación de la nueva organización de la enseñanza en esta jurisdicción. En primer lugar, por la importancia política del distrito y las dimensiones del sistema educativo provincial, sus impactos y trascendencia transpusieron desde un principio los límites de la jurisdicción, haciendo que los avatares de la transformación educativa en la provincia, terminaran signando parte de la suerte de la reforma impulsada por el gobierno nacional. En este punto se describen algunos rasgos del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, de la reforma llevada a cabo y del contexto y las condiciones de la política local, en cuyo marco se llevó a cabo.

En primer lugar, cabe destacar que el sistema educativo bonaerense es el sistema numéricamente más importante del país, dada la cantidad de personal<sup>1</sup>, la diversidad de ofertas y la matrícula que atiende. En el 2000, sus 4.014.376 alumnos y 13.782 establecimientos, alcanzaban a quintuplicar el número de estudiantes y a triplicar la cantidad de instituciones educativas de provincias como Córdoba o Santa Fé. Esta

<sup>1</sup> La planta de personal no sólo incluye a los docentes, también, hay funcionarios, empleados administrativos, técnicos y profesionales de la Administración Central, así como personal no docente de la microestructura.

importantísima matrícula era atendida, ese mismo año, por 2.050.351 cargos docentes, que cubrían 2.050.352 horas cátedra<sup>2</sup>.

En segundo lugar, Buenos Aires fue la primera provincia en legislar una nueva norma en materia educativa como consecuencia de la promulgación de la Ley Federal de Educación: La Ley Provincial de Educación 11612/95<sup>3</sup>. La importancia dada a la política de reforma educativa durante la gestión Justicialista del Gobernador Eduardo Duhalde, puede observarse en la prolífica producción normativa que acompañó todo el proceso<sup>4</sup>, además de la sanción de la nueva Ley Provincial de Educación<sup>5</sup>.

En tercer término, por la particular opción elegida para la instrumentación de la nueva estructura educativa. La decisión de las autoridades locales de realizar una aplicación masiva de la misma, descartó la alternativa de una modalidad a escala como la llevada a cabo por otras provincias del país<sup>6</sup>. Si bien la experiencia totalizadora puesta en marcha resignó las potencialidades de una aplicación selectiva y desaprovechó las ventajas de experiencias pilotos montadas en mejores condiciones de viabilidad, estuvo signada por las urgencias del juego de la política a nivel nacional. Los tiempos de la reforma fueron los

<sup>2</sup> Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (2001) Anuario Estadístico 2000, IDECE, Buenos Aires.

<sup>3</sup> En total la provincia tuvo tres Leyes de Educación desde el inicio de su sistema educativo. En 1875 se sanciona la primera, propiciada por Domingo Faustino Sarmiento. Esta normativa se constituirá a su vez en el antecedente más importante de la primera Ley Nacional de Educación, la Ley N° 1.420 de 1889. En 1951 se sanciona en la provincia la segunda Ley Provincial de Educación, la N° 5.650, que estará en vigencia hasta el año 1995 cuando se promulga la Ley N° 11.612.

<sup>4</sup> Hay que tener en cuenta que el Partido Justicialista logró mantener la mayoría en ambas Cámaras durante las dos consecutivas gestiones de Eduardo Duhalde, consolidando una dinámica de funcionamiento estrechamente ajustada a los lineamientos y "necesidades" definidas desde el Poder Ejecutivo provincial. El mínimo debate en torno a ciertos proyectos y el funcionamiento estricto de la disciplina partidaria en la sanción de una serie de leyes fundamentales (entre las que puede incluirse la Ley Provincial de Educación), se constituyen en indicadores de esta particular operatoria.

<sup>5</sup> Con la sanción de la nueva Ley Provincial de Educación en 1995 quedaron derogadas las siguientes normas legales: a) Ley N° 5.650 y sus modificatorias; b) Ley N° 10.236 y sus modificatorias y c) Ley N° 10.589 y sus modificatorias. La primera establecía la obligatoriedad de 7 años de la educación primaria, a partir de los 6 años en la población urbana y de los 7 años en los núcleos rurales, la educación preescolar era voluntaria y destinada a la población de 5 años. Por su parte, las normas citadas en los puntos b) y c) regulaban los aspectos vinculados al gobierno y administración del servicio educativo. Básicamente la Ley N° 10.236 regulaba el funcionamiento del sistema a nivel de la Dirección General de Cultura y Educación y del Consejo General y la Ley N° 10.589 regulaba el funcionamiento de los Consejos Escolares.

tiempos políticos de una gestión *en* campaña electoral (Novaro, 1999). Las elecciones presidenciales del año 1999 -a las que el entonces Gobernador Eduardo Duhalde aspiraba a llegar como candidato por el oficialismo- definieron el escenario en el cual la reforma educativa se convirtió en uno de los "publicitados logros" de la gestión duhaldista. Si en los primeros meses del gobierno provincial la visión imperante en relación con el tema educativo había estado atravesada por la decisión de avanzar en el ordenamiento y el ajuste presupuestario, con el tiempo, la cuestión de la reforma pasó, a constituirse en la excluyente intervención estatal en el sector educativo y en uno de los pilares del proyecto político de Duhalde, junto con la política de asistencia social y de obra pública<sup>7</sup>.

En este contexto, la "*Transformación Educativa*" (tal como los funcionarios bonaerenses propusieron denominarla para diferenciarla de una más limitada "reforma"<sup>8</sup>) se planteó, en el marco de un discurso gubernamental profundamente articulado en torno a políticas de corte asistencial, como uno de los pilares a partir de los cuales combatir la exclusión y asegurar las condiciones para que una mayor cantidad de niños y jóvenes permanecieran dentro del sistema educativo. En este sentido, la extensión de la obligatoriedad propuesta por la reforma se insertó en una retórica que identificaba a esta transformación como la posibilidad de impedir que, en el marco de un creciente desempleo y de deterioro de las condiciones sociales, el egreso de la educación primaria determinara el final del trayecto

<sup>6</sup> Como por ejemplo las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco, entre otras (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1998).

<sup>7</sup> Esto fue posible gracias a la disponibilidad financiera que prevía el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (Danani, et al., 1997). A través de este Fondo la provincia recibía desde 1992 cerca de 650 millones de pesos anuales -provenientes de la afectación de un 10% del impuesto a las ganancias y más allá de los recursos correspondientes en concepto de coparticipación federal- para financiar gastos sociales (Ley N° 24.621). Sin duda uno de los puntos más característicos y discutidos de esta política fue que la provincia no debía rendir cuentas al gobierno nacional por la utilización de estas partidas -administradas por el Ente de Reconstrucción Histórica del Gran Buenos Aires, creado a tal efecto-. En este marco, numerosas denuncias se realizaron en relación con el Fondo y su administración, señalando el manejo poco transparente de las partidas, el favoritismo en la adjudicación de contratos a firmas ligadas a las máximas autoridades provinciales y el beneficio obtenido en la distribución de los fondos por aquellos distritos políticamente afines al gobernador. Véase Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2003) "Informe Jurisdiccional: Provincia de Buenos Aires", Proyecto de Investigación: "Las Provincias Educativas" (Estudio Comparado sobre el Estado y la Educación en las 24 Jurisdicciones Argentinas), versión borrador, Marzo, Buenos Aires.

<sup>8</sup> Esto se expresa con claridad en el Anexo I: "Consideraciones sobre la Transformación Educativa", de la Resolución N° 4.947/95 de la DGCE.

educativo para los jóvenes de los sectores más marginales. Desde lo discursivo, quizá con mayor fuerza que en cualquier otra jurisdicción, la reforma apareció primariamente conceptualizada como un instrumento que aseguraba la retención de los alumnos y, en segundo término, como un medio que mejoraría la calidad de la enseñanza, en particular a través de la incorporación en la formación básica de materias especiales tradicionalmente identificadas con la oferta privada. De hecho, algunos de quienes incluso se opusieron al proceso reconocen que el discurso del "inglés y la computación" se constituyó en una efectiva apuesta política para lograr apoyo a la reforma. Volviendo al tema de la retención, desde el discurso reformista se hizo un fuerte hincapié en la reincorporación de aquellos estudiantes que habían abandonado la escuela y se encontraban trabajando o directamente "estaban en la calle". Estas ideas prendieron fuertemente entre los diferentes agentes escolares conformándose diversos sentidos en torno a este objetivo. Para algunos, *"adquirió el sentido de "protección" frente a un entorno percibido como amenazador, mientras que para otros, sobre todo los docentes, resultó una presión que los tornó responsables por el cumplimiento del nuevo mandato"* (Hirschberg, 1999: 27). Más allá de estas cuestiones, las representaciones en torno del proceso de reforma parecen coincidir en que el objetivo prioritario a cumplirse, y el que absorbió todos los esfuerzos, fue la retención escolar. Como veremos en el capítulo V, esto importará relevantes consecuencias sobre las funciones pedagógicas que llevan adelante las instituciones educativas.

No menos importante es entender la estrecha vinculación entre la reforma y la política gubernamental de promoción de la obra pública, sello identificador de la gestión duhaldista. La gran cantidad de recursos volcados a la construcción de escuelas y aulas para adecuar los espacios institucionales a la nueva estructura sirvieron para generar redes de apoyo entre los poderes políticos locales, al tiempo que desataron significativas presiones desde los municipios para no quedar excluidos de este reparto. La importancia dada por la propaganda gubernamental a estas acciones no puede dejar de destacarse como un emblema

de la reforma en la provincia, constituyéndose a la vez, en uno de los elementos más problemáticos del proceso<sup>9</sup>.

Por último, y como consecuencia directa de las dimensiones del sistema educativo provincial, puede decirse que la reforma fue vivida por sus agentes como una empresa fundamentalmente burocrático-administrativa, en la que la mayoría de los recursos y los esfuerzos estuvieron volcados a la adecuación de las plantas funcionales a las nuevas estructuras. Desde un punto de vista crítico, diversos estudios demostraron que el proceso no implicó cambios sustanciales en lo pedagógico y en las prácticas áulicas sino básicamente un cambio de las estructuras organizativas e institucionales que produjo por sobre todas las cosas, fracturas, conflictos, quiebres y desgastes (Casassus y Mella, 1998).

## 2. Modalidades y tiempos de la reforma en la provincia de Buenos Aires

La importancia que la reforma educativa adquirió en la agenda gubernamental de la provincia y la voluntad política de avanzar en su puesta en marcha, determinaron las singularidades de la estrategia tejida para llevarla adelante en lo referido particularmente a dos cuestiones fundamentales: en los tiempos estipulados para reformular la estructura del sistema, por un lado, y en el alcance o grado de masificación de los cambios, por el otro. Como veremos, el conjunto de decisiones en torno a las definiciones normativas de la

<sup>9</sup> A lo largo de los años noventa existieron distintas fuentes de financiamiento para sostener el proceso de desarrollo infraestructural ligado a la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires. Por un lado, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia (MOySP) -con competencia para realizar contrataciones directas-; por otro, el Ente encargado de la administración de las partidas que integraban el Fondo del Conurbano Bonaerense y, finalmente, la propia Dirección General de Cultura y Educación haciendo uso de los fondos provenientes de los programas nacionales. En relación con este punto es necesario destacar que durante los últimos años de la década de referencia se presentaron numerosas denuncias señalando el hecho de que en muchas de las obras se habían registrado sobrepresos y que, además, las beneficiarias de las contrataciones resultaban invariablemente empresas ligadas al gobierno provincial (Otero, 1997; López Echagüe, 1996).

nueva estructura educativa, las formas de su implementación y su localización institucional establecieron diferencias importantes con otras provincias<sup>10</sup>.

En relación con el primero de los puntos, la gestión educativa provincial estableció un cronograma de transformación que disponía la adecuación de la tradicional estructura al nuevo modelo de Educación General Básica (EGB) en un plazo de tres años, empezando en 1996. El modelo de reformulación disponía una implementación simultánea, aunque por tandas, de los años de cada ciclo. De este modo, la Resolución N° 4.947/95 de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE)<sup>11</sup> estableció que a partir de 1996 estuviesen incorporados los 1eros., 4tos. y 7mos. años; la Resolución N° 3.708/96, que en 1997 fueran los 2dos., 5tos. y 8vos. y, finalmente, las Resoluciones N° 11.714/97 y 12.512/97 dispusieron que en 1998 se incorporaran los 3ros., 6tos. y 9nos. años.

En cuanto a la segunda cuestión, la cartera educativa mostró desde un principio la decisión de avanzar en una reforma de carácter masivo, extendiendo los cambios a la totalidad de las escuelas del sistema. De esta forma, se definió que la forma de implementación de la nueva estructura de enseñanza sería común a todas las escuelas aunque, como explicamos anteriormente, con un cronograma de incorporación de los nuevos años en tiempos escalonados. La definición "masiva gradual" marcó diferencias con otras jurisdicciones que

<sup>10</sup> Si bien la elección de la estrategia de implementación comprometió una enorme cantidad de variables y su estudio requiere abordajes complementarios, que no son objeto de análisis en este trabajo, algunas investigaciones realizadas afirman que "las formas de implementación del tipo masivo y total parecieron generar altos grados de incertidumbre y ansiedad, no sólo en los maestros, profesores y directivos, sino también en los alumnos y sus familias. Como contrapartida la estrategia masiva y gradual pareció ofrecer menor grado de conmoción en el sistema. Sin embargo, dado que la implementación se fue realizando con intervalos de tiempo estrechos, no permitió desarrollar acciones de evaluación previas a la puesta en marcha de los años de escolaridad comprendidos en el Tercer Ciclo. Las provincias que implementaron experiencias a escala y realizaron acciones de evaluación de las mismas antes de iniciar el proceso de masificación de la implementación parecen haber estado en mejores condiciones para elaborar normativas específicas y prever ajustes" (Hirschberg, 2000: 40 y 41).

<sup>11</sup> En el gobierno de la provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Cultura y Educación corresponde al Ministerio de Educación. Es decir, constituye el máximo órgano de gobierno del sistema educativo en esta jurisdicción.

optaron por otras posibilidades como "masiva total", "a escala total" y "a escala gradual"<sup>12</sup>. Así, desde la conducción de la cartera educativa se impuso la visión de que la transformación no podía llevarse adelante de manera gradual o promoviendo, en un principio, experiencias piloto acotadas. La conjugación de estas dos dinámicas, en el marco del sistema educativo más extenso del país, generaron problemas que fueron objeto de profundas críticas por parte de los sectores opositores a la reforma y hasta algunas reticencias de parte de las mismas autoridades nacionales.

La otra importante decisión asumida por el gobierno provincial que marcó el carácter particular de la reforma en territorio bonaerense tuvo que ver con la "localización" del tercer ciclo. Este concepto hace referencia a la ubicación espacial de los años comprendidos en el nuevo trayecto de enseñanza y a la particular configuración que, como consecuencia de la articulación con los otros ciclos y niveles, asume la institución escolar en su conjunto.

Cada una de las provincias eligió entre una variedad de opciones que el Consejo Federal de Cultura y Educación puso a su consideración, ya que quedaba en manos de cada una de las jurisdicciones la elección definitiva de la modalidad<sup>13</sup>. Estas decisiones determinaron la reconfiguración de la estructura de los sistemas educativos provinciales y generaron una gran heterogeneidad de experiencias organizativas.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la decisión privilegió, en principio, a las escuelas que brindaban educación primaria. Desde la óptica gubernamental, esta medida se apoyaba en la convicción de que este era el modelo que mejor aseguraba la retención de la mayor cantidad de chicos en el sistema. Por el contrario, la postura crítica a esta medida

<sup>12</sup> La modalidad a "escala" hubiese permitido que la reforma se iniciara en una cantidad de establecimientos cuyo número se fuese incrementando año tras año y con la modalidad "total" se hubiesen instrumentado en forma simultánea todos los años de la EGB.

<sup>13</sup> De acuerdo a las prescripciones federales, las opciones que tenían las provincias en relación a la localización del tercer ciclo eran: 1) en las antiguas escuelas primarias (junto con el 1er. y 2do. ciclo de la EGB); 2) en las ex escuelas secundarias (ahora Polimodal) pero articulada con la EGB; 3) en unidades educativas exclusivas y 4) en unidades complejas que abarcaran todos los niveles desde el inicial hasta el terciario. La provincia de Buenos Aires optó mayoritariamente por la primera opción, también, incluyó la segunda opción pero en menor cantidad de casos. La tercera y cuarta, directamente fueron descartadas.

conceptualizó esta determinación como la "primarización" del mencionado ciclo, haciendo hincapié, sobre todo, en los efectos producidos por este reacondicionamiento institucional en términos de la calidad de la enseñanza y en las dificultades generadas por la convivencia, en un mismo espacio físico, de chicos desde 6 a 15 años, en el mejor de los casos.

Es importante tener en cuenta que esta decisión trajo aparejados algunos problemas no menores. En primer lugar, el gobierno provincial debió invertir una importante cantidad de fondos en la transformación edilicia de los establecimientos. En algunos casos en los que el espacio físico de las escuelas primarias hacía imposible construir más aulas se dispuso lo que se llamó la "articulación" con escuelas medias<sup>14</sup>, pasando parte o todo el tercer ciclo a estas unidades educativas. En segundo lugar, la implementación del tercer ciclo, provocó la caída estrepitosa de la matrícula en las escuelas secundarias con el consiguiente cierre, en muchos casos, de sus servicios. Esto explica, en parte, las estrategias que pusieron en marcha diversas autoridades de las ex escuelas medias para mantener sus matrículas y, así, no perder los cargos docentes asignados. Por eso, muchas escuelas secundarias salieron virtualmente a ofrecer sus instalaciones a las nuevas EGBs para garantizarles a sus profesores sus puestos de trabajo. Asimismo, en esta conflictiva pulseada, en ocasiones las EGBs fueron presionadas para aceptar la articulación, aún cuando sus instalaciones permitían la instrumentación completa de los nueve años de escolaridad obligatoria.

La decisión de localizar el tercer ciclo en las ex primarias debe ser tenida en cuenta para entender la dinámica política que la implementación de la transformación educativa manifestó en la provincia y el tipo de vinculaciones establecidas por la cartera educativa con otros agentes en relación con la red de apoyos hacia la política de reforma. Dos ejemplos pueden servir para ilustrar esta cuestión. Por un lado, el hecho de que los funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación (principales impulsores de la reforma) se mostraran reticentes a este modo de plantear la ubicación institucional del tercer ciclo, develó la capacidad de la jurisdicción bonaerense para avanzar de manera

autónoma en el proceso y reapropiar la reforma. Por el otro, el hecho de que la EGB3 quedara en las ex escuelas primarias fue uno de los elementos que allanó el diálogo entre el gobierno y la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB), la poderosa organización gremial con mayoría de afiliados entre los maestros primarios<sup>15</sup>. Distinta actitud tuvo durante todo el proceso de reforma el otro actor sindical relevante en el sector educativo, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la provincia de Buenos Aires (SUTEBA).

La segunda etapa relevante de la reforma -la correspondiente a la implementación del nivel Polimodal- se puso en marcha en 1999 a través de la Resolución N° 4.625/98 de la DGCyE. Desde el discurso gubernamental se presentó como igualmente asociada al objetivo de la inclusión propuesto por las autoridades provinciales en relación con la primera etapa de la transformación. En este sentido, la intención del gobierno provincial había sido la de incluir la obligatoriedad del Polimodal en la Ley Provincial de Educación. Como esta iniciativa no logró prosperar en la Legislatura local, la implementación de este nuevo trayecto educativo se propuso en estrecha relación con un programa de becas sostenido con fondos provinciales que asegurara a todos los jóvenes bonaerenses "igualdad de oportunidades" tanto en el acceso como en la permanencia dentro del nivel<sup>16</sup>. El programa se inscribió

<sup>14</sup> Respecto del mecanismo de articulación, ver el ítem respectivo en este capítulo. En total hubo 1.180 articulaciones en toda la provincia que incluyeron hasta la vinculación entre escuelas públicas y privadas (100 articulaciones fueron de este último tipo) (IDECE, 2001).

<sup>15</sup> Resulta importante tener en cuenta que la FEB apoyó desde un principio la política gubernamental de "reconversión" de los maestros de 7mo. grado para que pudiesen incorporarse al tercer ciclo de la nueva EGB, mientras que SUTEBA se opuso sistemáticamente a esta medida. A la larga, los primeros se vieron beneficiados ya que el acceso a la EGB3 les permitió sumar una carga horaria mayor con importantes mejoras salariales.

<sup>16</sup> De acuerdo a un informe de la DGCyE en el año 1999 el Programa Provincial de Becas para alumnos del nivel Polimodal otorgó 95.979 becas de \$100 mensuales, con un gasto presupuestario de 58 millones de pesos. Esto significó la cobertura del 38% de población estudiantil de ese nivel educativo. En el ciclo lectivo 2000, la oferta del programa se amplió respecto de la registrada el año anterior, puesto que se incorporaron en el sistema los alumnos de 2do. año del Polimodal. De esta forma, se otorgaron 170.000 becas, representando el 44% de la matrícula de dicho nivel (Dirección General de Cultura y Educación, 2001). En el año 2001, las estrecheces fiscales mostraron los límites del programa. En primera instancia, el monto asignado por las becas disminuyó de \$100 a \$60. Con el correr del ciclo lectivo, el pago del beneficio resultó finalmente discontinuado hasta suspenderse por completo. En el 2002, la posibilidad de participar en el Programa Nacional de Becas permitió a la provincia retomar esta línea, evitando tener que dar de baja la totalidad de las asignaciones. Actualmente, son 107.790 los alumnos bonaerenses beneficiados por el programa que supone la asignación de 400 pesos por año, no ya por mes, cifra que representa menos de la mitad de la propuesta

dentro de lo que la estrategia reformista denominó "*Políticas sociales en educación*" tendientes a "*garantizar las condiciones educabilidad*" de los estudiantes.

El proceso de implementación del Polimodal resultó marcadamente menos problemático que lo sucedido con el tercer ciclo de la EGB. En primer lugar, porque la localización institucional de este nivel no fue objeto de disputas ya que desde el primer momento se supo que iba a instalarse en las escuelas medias; en segundo término, porque los reajustes más conflictivos de las plantas orgánico-funcionales de las escuelas ya habían sido producidas con la instrumentación del tercer ciclo<sup>17</sup>; y, por último, porque después de cuatro años de avances en la reforma, y con todos los cambios que ya se habían producido en el sistema, muchos agentes empezaron a desestimar la posibilidad de una contramarcha.

### 3. La trama de relaciones en la política provincial de reforma educativa: entre la centralización normativa y la descentralización operativa

Como todo proceso de política estatal, la implementación de la nueva estructura educativa supuso en su desarrollo la interacción entre diferentes agentes y la materialización de diversas dinámicas políticas en la relación entre los mismos.

La Ley Provincial de Educación ejerció un papel central en la definición de los vínculos entre los distintos participantes del sistema. Fuertemente discutida desde algunos sectores,

original de 1999 (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Becas estudiantiles. Informe al 23/12/02. <http://www.prensa.me.gov.ar/becas.html>). Por último, es importante tener en cuenta que al igual que otras políticas compensatorias llevadas a cabo en el ámbito educativo se trata de una intervención focalizada. En este caso el programa de becas se circunscribe a estudiantes de familias provenientes de hogares indigentes y pobres por lo que la garantía de "igualdad de oportunidades" debe ser relativizada en función de que no se trata de una política universal.

<sup>17</sup> Aunque no puede establecerse una causalidad directa, es necesario tener en cuenta que en el año 2000 se llevó adelante una titularización masiva de docentes de educación media que permitió a los mismos conseguir una mayor estabilidad laboral.

por la falta de debate que caracterizó su proceso de elaboración y aprobación, esta normativa manifestó la fuerte voluntad política del Poder Ejecutivo provincial de implementar la reforma. La nueva normativa provincial planteó importantes modificaciones en torno a las funciones y responsabilidades de los diferentes organismos vinculados a la educación, que resultaron esenciales para que la transformación pueda darse en los acotados tiempos previstos. El hilo conductor de estas transformaciones legales apuntó a fortalecer el poder de la Dirección General de Cultura y Educación, concentrando la toma de decisiones en este organismo.

Dos fueron los cambios dignos de destacar. Por un lado, la llamativa atenuación de la injerencia del Consejo General de Cultura y Educación sobre el gobierno y administración del sistema. Las prerrogativas y facultades eliminadas de este órgano colegiado se trasladaron a la Dirección General de Cultura y Educación<sup>18</sup>. Asimismo, la nueva normativa supuso una composición distinta del Consejo y estableció modificaciones a los mandatos de sus integrantes reforzando aún más el peso del Poder Ejecutivo provincial en el gobierno de la Educación<sup>19</sup>.

Por otro lado, la nueva distribución de funciones también redefinió el rol de los Consejos Escolares, únicos organismos de competencia distrital de carácter colegiado y con representantes electos por la comunidad. Como consecuencia de las limitaciones

<sup>18</sup> Precisamente, la nueva norma establece que el presupuesto del sector, que antes debía ser remitido al Consejo General de Cultura y Educación para su aprobación, sólo debe elevarse al Poder Ejecutivo al igual que los informes anuales que pasan a elevarse únicamente a la Legislatura provincial. A su vez, la autorización para la creación y la modificación de la infraestructura edilicia donde era obligatorio el asesoramiento del Consejo pasa a ser una atribución exclusiva del Director General. En lo que respecta a la disposición del régimen de becas, premios y subsidios para alumnos y para capacitación y/o perfeccionamiento docente también se releva al Director de la consulta al Consejo. Por último, la elaboración de los planes y los programas de estudio y de los anteproyectos de leyes relacionados con el ordenamiento educativo de la provincia que formaban parte de las funciones del Consejo ahora son facultad del Director aunque de consulta obligatoria al Consejo (Carciofi, 1995: 151).

<sup>19</sup> La nueva Ley Provincial de Educación introduce cambios relevantes en este órgano colegiado. En primer lugar, reduce la cantidad de Consejeros de 12 a 10 y, en segundo lugar, limita la duración de los mandatos de los Consejeros docentes. Si bien el Poder Ejecutivo pierde 2 Consejeros (pasando de 8 a 6), los Consejeros docentes dejan de durar 2 años en sus cargos para pasar a tan sólo a 1. De esta manera, al tiempo que se sigue manteniendo la preponderancia numérica de los Consejeros del Poder Ejecutivo se limita la duración de los mandatos de los Consejeros pertenecientes a la docencia (*idem*: 154).

normativas establecidas a sus funciones, estos órganos redujeron su peso en la definición de las decisiones generales de la transformación educativa<sup>20</sup>. A pesar de ello, a nivel local y en función de las particulares vinculaciones que pudieron establecer con los demás agentes del sistema (secretarios de inspección, inspectores y directores de escuela) pudieron participar en ciertas definiciones del proceso de implementación. En igual sentido, resulta relevante tener en cuenta la relación de los Consejeros Escolares con las autoridades políticas locales (Intendentes y Concejales comunales). Estas relaciones también jugaron un papel estratégico, ampliando o reduciendo los espacios de intervención en el proceso político bajo análisis. Todos estos cargos son electivos y se disputan en los comicios generales, por lo que las particulares vinculaciones político-partidarias que entre ellos se establecieron, fueron decisivas.

Para los poderes políticos locales, la reforma apareció mayormente conceptualizada en relación directa con los recursos que, asociados a la misma, el gobierno provincial decidió dedicar a la transformación infraestructural. La etapa de mayor cantidad de fondos invertidos en la construcción y ampliación de escuelas (período 1995-1999) fortaleció la presión de estos actores -en combinación, en muchos casos, con miembros del propio sistema educativo como inspectores y directores- para que sus distritos se vieran beneficiados en el proceso de reparto de los recursos, incentivando la consolidación de

<sup>20</sup>Es importante tener en cuenta que Ley Provincial de Educación (11.612/95) se modifica el funcionamiento de los Consejos Escolares (CE), observándose una tendencia a fortalecer el poder de la Dirección General de Cultura y Educación en desmedro de los primeros. Este cambio está dado básicamente por la creación de un nuevo cargo (Secretario Técnico) en los CE designado directamente por la DGCyE mediante un concurso público. A través de este cargo se incrementa la intervención de la DGCyE en las actividades y decisiones de los CE. Por otra parte, un número significativo de atribuciones fueron desplazadas en el mismo sentido beneficiando a la instancia provincial e detrimento de la local. Esto puede verse en el recorte de atribuciones que en relación a la inscripción de aspirantes a la docencia, y a la convocatoria para la titularización de cargos tenían los CE. También, y de acuerdo a la nueva normativa, se transfieren las siguientes atribuciones a la DGCyE: resolución de traslados, puntajes de personal docente, designación de personal suplente, fiscalización de los trámites administrativos vinculados al personal (reclamos de puntajes, renunciaciones, reincorporaciones, legajos del personal) y confección de estadísticas educativas del distrito. Asimismo, la facultad compartida respecto a la determinación de creación de nuevos establecimientos educativos y a su posible ubicación queda, a partir de la nueva legislación, en la órbita exclusiva de la Dirección General. Sin duda esto se explica en parte porque al ser electivos los cargos de dichos CE puede suceder que, como ha ocurrido en diversos distritos bonaerenses, los que los ganan pertenecían a una fuerza político-partidaria de signo contrario a la de los funcionarios de la DGCyE. De esta manera, y a fin de tener un mayor control sobre la política de

canales informales de llegada a los tomadores de decisión en estos temas. Algunos trabajos de investigación han señalado el peso que en estas cuestiones tuvieron las particulares lógicas consolidadas en el manejo de la política bonaerense, principalmente en el conurbano (Danani *et. al.*, 1997; Andrenacci, 2001; Auyero, 2001; Badía, 2001).

Finalmente, para entender la dinámica política en torno a la implementación de la reforma, no puede dejar de destacarse el papel jugado por otros actores relevantes de la comunidad educativa provincial, como son los gremios docentes. En la provincia de Buenos Aires, el escenario gremial tiene dos actores fundamentales: la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) y el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA), nacido de un desprendimiento del primero<sup>21</sup>. El tipo de relación tejida entre las autoridades políticas provinciales y la conducción de estas organizaciones, también participó en el proceso político de la reforma. Sin detenernos demasiado en este punto, es relevante distinguir las posiciones marcadamente opuestas que ambos gremios tomaron frente a la reforma. Mientras que la FEB le dio prácticamente desde el inicio un amplio y explícito apoyo a la misma, que resultó clave no sólo para avanzar en esta política, sino para permitir que las etapas estipuladas por el gobierno provincial pudiesen cumplirse; el SUTEBA, se opuso sistemáticamente desarrollando diversas medidas de fuerza dándole un carácter fuertemente conflictivo al proceso.

A su vez, las características de las prácticas políticas dominantes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, dieron lugar a que el margen de acción o el control central, fueran diferentes entre los distritos: así, mientras algunos habrían ganado en autonomía y

implementación de la nueva estructura educativa, se concentraron las funciones estratégicas en la instancia gubernamental provincial (*idem*: 152 y 153).

<sup>21</sup> Si bien ambas organizaciones registran en la actualidad una cantidad más o menos similar de afiliados (unos 55 mil cada una aproximadamente), la distribución geográfica de su importancia parece resultar diferencial. La FEB ha tendido a ser más fuerte en el interior de la provincia mientras que el SUTEBA ha crecido con más fuerza en el conurbano bonaerense. Una segunda distinción significativa puede observarse en lo relativo al tipo de docentes más comúnmente afiliados a una u otra organización. En el caso de la FEB la mayor cantidad de sus miembros han correspondido, históricamente, al nivel primario (hoy Educación General Básica), mientras que el SUTEBA, tradicionalmente ha congregado docentes de enseñanza media. Véase sobre este punto en particular los interesantes datos aportados por el trabajo sobre reforma educativa en la provincia de Buenos Aires realizado por la Fundación CIPPEC (*op. cit.*).

tuvieron capacidad para controlar decisiones operativas importantes (como las articulaciones, por ejemplo), otros no pudieron eludir la injerencia de los órganos centrales. Este parece haber sido el caso de los municipios bonaerenses conducidos por la oposición política, algunos de los cuales lideraron la resistencia a la implementación de la nueva Ley Federal de Educación, como fue el caso del municipio de Gral. Pueyrredón (fundamentalmente Mar del Plata) y Bahía Blanca.

Simultáneamente, las urgencias políticas para llevar adelante la reforma, más cierta concepción descentralizadora de las políticas y de transferencia de funciones, ampliaron las obligaciones y márgenes de tomas de decisiones de las instancias locales. En este marco, el descentendimiento, por parte de los niveles centrales del Estado respecto a la gestión y a la transferencia equitativa de los recursos, permitió que adquirieran mayor relevancia estrategias informales características de las prácticas políticas partidarias e incluso conectaron a esas redes a agentes que tradicionalmente permanecían al margen de las decisiones "políticas" y en un rol estrictamente de gestión pedagógica (como fue el caso de los directores de escuela).

En consecuencia, el proceso de implementación de la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires parece haberse sostenido en base a la combinación de dos lógicas: la centralización normativa (decisiones generales de la transformación), por un lado; y una suerte de descentralización de hecho en la implementación de las medidas que se articuló a la práctica local. Esta visión parece avalada por la percepción asumida por los agentes locales (inspectores, consejeros escolares y directores de escuela, etc.), quienes incluso parecieron en muchos casos utilizar estos márgenes de maniobra para conseguir ciertos beneficios. La disponibilidad de recursos socioculturales y políticos (el "capital" en términos de Bourdieu) por parte de las comunidades y de los agentes locales del sistema para relacionarse con niveles institucionales y actores con capacidad de toma de decisión, tuvo un peso decisivo en los resultados alcanzados por la reforma en cada distrito.

#### 4. Consideraciones generales acerca de algunas estrategias vinculadas a la implementación de la reforma en la provincia de Buenos Aires

##### 4.1. La articulación

Como mencionamos anteriormente, entre las estrategias llevadas a cabo para instrumentar la reforma educativa, se utilizó la articulación entre los servicios educativos de los ex niveles de enseñanza primaria y media.

A través de la Resolución N° 1.856/96 de la DGCyE se establecieron las pautas para la realización de la articulación. Resulta interesante observar qué cuestiones formales incluía esta estrategia para luego ver, en el capítulo V, lo sucedido en un caso concreto. El análisis del proceso de instrumentación del tercer ciclo en la escuela "Bernardino Rivadavia" nos permitirá observar la multiplicidad de elementos no contemplados desde el discurso reformista, que intervinieron en las formas y sentidos que asumió la mencionada estrategia.

Desde la normativa, la articulación no refería exclusivamente al aprovechamiento de la infraestructura escolar que quedaba inutilizada como consecuencia de la relocalización de los niveles de enseñanza. Más bien, resultaba una estrategia específica de la "Transformación Educativa", orientada a la *"integración curricular y edilicia de todos los servicios, tanto los de gestión pública como los de gestión privada, urbanos y rurales"*<sup>22</sup> (Vitale, 1999: 15).

Por este motivo, para que esta integración fuese efectiva, la articulación debía realizarse teniendo en cuenta criterios de pertinencia y viabilidad. A tal efecto se establecieron premisas de contexto y premisas institucionales. Las primeras referían a la articulación estrictamente edilicia y fijaban los requisitos que debían tenerse en cuenta para llevar

<sup>22</sup> El subrayado es nuestro.

adelante la vinculación interinstitucional, a saber: ubicación de los servicios, distancia entre ellos<sup>23</sup>, medios de transporte, condiciones de accesibilidad, capacidad áulica, horario de funcionamiento de los servicios que articulan, entre otras cuestiones.

En cuanto a las premisas institucionales, la articulación incluía aspectos pedagógicos y de gestión. La articulación debía suponer una integración a nivel de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y de los Proyectos Educativos Curriculares (PEC). Es decir, exigía un esfuerzo doble, ya que además de darse ciertos requisitos de orden geográfico e infraestructural por parte de los servicios a vincular, debía garantizarse una adecuada integración de las propuestas educativas y de gestión de cada escuela. Teniendo en cuenta que se trataba de unidades con tradiciones docentes y culturas institucionales tan diferentes, estas premisas debieron haber tenido un papel excluyente a la hora de decidir los casos de articulación.

El análisis de diversas experiencias demuestra que en muchos casos no se cumplieron las premisas edilicias que supuestamente asegurarían una adecuada integración física de los servicios, mientras que respecto a las premisas institucionales y de gestión, ni siquiera fueron contempladas. Esta última situación tendió a agravar los conflictos que luego se desataron entre las conducciones de uno y otro nivel a la hora de coordinar la compleja organización del tercer ciclo (Hirschberg, 2000).

Por otra parte, la articulación debía atender de manera particularmente especial el tema de la *coordinación* entre los diferentes perfiles docentes involucrados. Si bien esto también se planteó en el caso de las EGBs completas, la modalidad *articulada* requería un esfuerzo aún mayor, dado que la relación entre distintos niveles educativos, con todo lo que esto implicaba, resultaba más directa y, por ende, era esperable un mayor grado de tensión y conflicto. En el caso de la provincia de Buenos Aires, lo que se observó es la ausencia de

<sup>23</sup> Respecto a este requisito, y como mencionamos en un pie de página anterior, se permitió que escuelas primarias oficiales articulen con escuelas medias de gestión privada, respetándole a los alumnos el derecho de la gratuidad de asistencia. A pedido de determinados establecimientos privados se gestionó ante la Dirección de Educación de Gestión Privada un subsidio para atender esa matrícula en forma privada.

marcos normativos y políticas específicas tendientes a viabilizar tal coordinación (como por ejemplo, una capacitación conjunta de los equipos directivos de las EGBs y de los Polimodales).

Quizás el único dispositivo puesto en marcha, tendiente a responder a esta necesidad de integración pedagógica e institucional, fue la figura del *Coordinador de tercer ciclo*. La provincia de Buenos Aires es una de las pocas jurisdicciones que recupera la importancia otorgada a esta figura en la normativa acordada en el Consejo Federal de Cultura y Educación. De acuerdo a las disposiciones que la regulan, tres dimensiones caracterizan la labor del Coordinador en las instituciones escolares: *la pedagógico-didáctica, la orgánico-administrativa y la socio-comunitaria*. Formalmente, todas ellas deben reforzar, congruentemente, la concepción de que la EGB, como instancia de educación obligatoria, debe constituirse en una unidad pedagógica integral, independientemente de su localización.

Es importante mencionar que las Resoluciones de la DGCyE que dieron origen y funcionalidad a este cargo establecieron explícitamente la conveniencia de asignar la mencionada Coordinación a un docente del nivel medio, precisamente a fin de asegurar la debida integración entre este nivel y la EGB. De esta manera, el docente que se hiciera cargo de la función, la ejercería "*en apoyo del Director de la unidad educativa de la EGB (...) Este carácter del ejercicio de la función tiende a reforzar la articulación acentuando la conducción única y dotando a la unidad pedagógica de un aporte proveniente del nivel secundario*"<sup>24</sup>.

Esta doble pertenencia institucional tendió a acentuarse habida cuenta que los Coordinadores mantuvieron su cargo en la planta de la Dirección de Enseñanza Media Técnica y Agraria (DEMTyA). Es decir, administrativa y contablemente, siguieron perteneciendo a la planta del ex nivel medio, aunque desempeñaban funciones en el ámbito de la Enseñanza General Básica. Finalmente, es importante tener en cuenta que a través de

la Disposición N° 5/97 se estableció que la DEMTyA fuera la encargada de sustanciar el concurso docente para acceder al cargo de Coordinador, estableciendo las pautas, los criterios y requisitos a evaluar.

Ahora bien, si nos detenemos en las principales funciones establecidas<sup>25</sup>, y siguiendo las dimensiones antes mencionadas, observamos que respecto a lo pedagógico el Coordinador debía realizar: la compatibilización de los PEI, la articulación horizontal y vertical del desarrollo curricular, la orientación y supervisión y seguimiento de los proyectos de aula e institucionales, así como todas aquellas tareas relacionadas con el asesoramiento, capacitación y actualización del personal docente del tercer ciclo. Asimismo, para cumplir estas funciones, la normativa dispuso acciones concretas como gestionar instancias de intercambio entre equipos y representantes docentes de los tres ciclos de la EGB y del nuevo Polimodal, propiciar encuentros entre docentes y alumnos de todos los niveles implicados, diseñar cooperativamente un proyecto anual de capacitación para los docentes del tercer ciclo, efectivizar reuniones periódicas con el equipo directivo de la EGB a fin de diseñar propuestas y estrategias conjuntas, etc.

En cuanto a la segunda dimensión, la normativa hizo hincapié en la necesidad de dar respuesta a la nueva organización áulica e institucional propuesta por la reforma. Por ejemplo, se menciona, acordar con el equipo directivo del nuevo nivel Polimodal pautas de convivencia que implican: aspectos disciplinarios; aprovechamiento de recursos humanos, didácticos, edilicios; módulos horarios, circulación de los alumnos, uso de los espacios; responsabilidades compartidas; etc. También, se incluyó la gestión -acordando con preceptores y docentes secretarios de la EGB- de la estadística educativa respecto a los alumnos y docentes en relación con: calificaciones, asistencias, licencias, proyectos, etc. Finalmente, se menciona la supervisión del trabajo de los preceptores respecto a la conducción de los alumnos, el aprovechamiento de las horas sin profesor, etc.

<sup>24</sup> Comunicación Conjunta N° 3/97 de la DGCyE.

<sup>25</sup> Resoluciones N° 3.708/96 y 8.588/96 y Disposiciones N° 05 y 35/96 de la DGCyE.

Respecto a la última dimensión, se materializó a través de aquellas funciones ligadas a la vinculación con la comunidad educativa. En este sentido, se indicó la necesidad de propiciar la participación de los padres de los alumnos del tercer ciclo en el PEI, generar espacios de intercambio entre docentes, alumnos e instituciones locales para participar en acciones de colaboración solidaria; establecer horarios de atención a padres y la comunidad en general, proponer proyectos educativos comunitarios, etc.

A partir del análisis de estas normativas puede afirmarse que las funciones que se le asignaron al Coordinador de tercer ciclo fueron, mayoritariamente, de *conducción*, por lo que, podría deducirse una descontada participación en los equipos de dirección institucional. Sin embargo, ninguna de las normativas explicita su inclusión en los equipos directivos: los alcances de su función quedan, entonces, en una zona de incertidumbre que cada escuela definió, según criterios particulares. Como veremos en el capítulo V, en la sección dedicada a la escuela "Bernardino Rivadavia", diversos elementos formales e informales intervinieron en la funcionalidad de esta figura. Los testimonios confirman que su construcción resultó una tarea inconclusa por parte de la normativa provincial y que los márgenes de indefinición generados por la misma fueron diferencialmente "ocupados" y "apropiados" por parte de los sujetos educativos. Así, su inclusión o no dentro de los equipos de conducción, la definición de un perfil marcadamente pedagógico u otro sustancialmente administrativo devinieron posibles resultados de este proceso.

#### 4.2. La capacitación docente

Otra de las estrategias llevadas a cabo por el gobierno provincial en torno a la implementación de la nueva estructura educativa fue la capacitación docente. De acuerdo al discurso reformista ésta se constituía en uno de los pilares centrales de la "Transformación Educativa" ya que resultaba indispensable que cada uno de los docentes en actividad de todos los niveles pudieran incorporar los conocimientos académicos y pedagógicos y se

adaptara a los cambios inherentes a la nueva normativa nacional y provincial. El principio prioritario de esta capacitación fue la *reconversión de los recursos humanos* a fin de lograr un nuevo perfil profesional que estuviera a la altura de las exigencias de la reforma. Posteriormente, la noción de reconversión tomó un sentido más restringido vinculado exclusivamente a los procesos de capacitación de los docentes del tercer ciclo.

Diversos trabajos de investigación han afirmado que dichas políticas no expresaron una adecuada planificación y no tuvieron un impacto importante sobre las prácticas docentes de los diversos agentes del sistema (Fallik y Mateo, 2000). Por el contrario, algunos autores llegaron a sostener que el conjunto de acciones en este campo pueden ser caracterizadas como improvisadas, discontinuas y aisladas unas de otras (Bombini, 2000).

En el marco del proceso de transformación determinado por la Ley Federal de Educación, muchas de las medidas propuestas fueron obligatorias y varias de ellas determinantes para que los docentes pudieran mantenerse dentro del sistema y no perder su fuente laboral. Así, la capacitación realizada paralelamente a la implementación de la reforma se desarrolló en un marco de inseguridad con respecto al futuro y a las condiciones laborales de los docentes generando una gran resistencia a nivel gremial -fundamentalmente de SUTEBA- y de los propios docentes en actividad. Respecto a esto último, hay que tener en cuenta que la implementación de la nueva estructura implicó el movimiento y reubicación de docentes, que en el caso de la provincia de Buenos Aires se hizo sin el respaldo de una normativa adecuada y con importantes irregularidades producto de un proceso que se fue definiendo sobre la marcha. Así, mientras que en algunas jurisdicciones se organizaron concursos con pautas claras y tiempos adecuados para que los maestros y profesores pudieran optar por la modalidad que les fuera más conveniente, en Buenos Aires, esto estuvo absolutamente ausente.

Estas consideraciones son un indicio de lo sucedido con la capacitación para la reconversión docente y la capacitación de los postítulos<sup>26</sup>. Dentro de la primera situación se encontraban los maestros de grado y los profesores de la ex escuela media, que ejercerían en el tercer ciclo de la EGB. Los docentes del ex nivel primario con formación mayoritariamente normalista debían capacitarse en alguna de las áreas de conocimiento establecidas por la nueva currícula provincial<sup>27</sup>, mientras que la reconversión de los de nivel secundario tuvo un doble objetivo: por un lado, para aquellos cuya formación disciplinar devenía obsoleta, en tanto la nueva currícula no la incluía, debían directamente aprender los conocimientos de una nueva asignatura; por el otro, la organización curricular por áreas de conocimiento y no por disciplina, obligó a muchos profesores a capacitarse en nuevas asignaturas ahora integradas dentro de las mencionadas áreas, pero perdiendo en este proceso la *expertise* que le había otorgado su práctica disciplinar. En ambos casos, la reconversión resultó el único mecanismo para conservar los puestos de trabajo<sup>28</sup>.

Es importante tener en cuenta la trascendencia que estos cursos de reconversión tuvieron, especialmente entre los maestros del ex nivel primario. Su realización permitía conservar los cargos que los docentes tenían en la vieja estructura -básicamente en el 7mo. grado- y pasar a formar parte del tercer ciclo. La normativa provincial dispuso que sólo podían inscribirse aquellos que eran titulares, así, ni suplentes ni provisionales accedieron a los mismos y debieron reubicarse en otros cargos de la nueva estructura. A pesar de esto, hubo restricciones en los cupos de estos cursos para los propios titulares. Esto generó una lógica perversa en la que la información sobre lugares, tiempos y horarios de inscripción de la "salvadora" reconversión se volvió una fuente discrecional de poder entre algunos agentes.

Una vez que los docentes completaron y aprobaron esta capacitación, pudieron pasar sus "titularidades" al tercer ciclo. Esta situación generó una interesante diferenciación (y

<sup>26</sup> La capacitación para la reconversión fue reglamentada en las Resoluciones N° 2.350/94 y N° 3.709/96 de la DGCyE.

<sup>27</sup> Las áreas básicas de conocimiento son: Lengua, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Matemática.

conflictos) con los maestros de grado de los ciclos inferiores, ya que mientras estos últimos conservaron las mismas condiciones laborales de siempre, los de la EGB3 se acercaron a aquellas que tenían los profesores de media, incluida la mejora salarial<sup>28</sup>. Todo esto fue generando una identidad entre los docentes del tercer ciclo que empezaron a autodesignarse como "reconvertidos" expresando con esto su paso por la instancia de re-formación y el cambio en las condiciones de trabajo.

Respecto de las postulaciones, apuntó a aquellos docentes que trabajaban en el sistema educativo con títulos profesionales (por ejemplo, abogados, sociólogos, economistas, antropólogos, psicólogos, etc.) pero sin acreditaciones docentes. Más tarde se extendió a todos los profesionales interesados en convalidar sus títulos para acceder a cargos en el sistema educativo. Si bien la decisión de extender la posibilidad de las acreditaciones suplementarias, para hacer docencia a cualquier profesional, fue muy resistida por diversos agentes (en especial aquellos vinculados a los institutos de formación docente que veían en este ingreso un aumento de la cantidad de docentes y, por ende, mayor competencia laboral) tuvo una buena repercusión política en general, en tanto brindaba nuevas posibilidades de trabajo a profesionales en un panorama de profundo y creciente desempleo.

Otra línea de capacitación desarrollada en la jurisdicción bonaerense, obligatoria y remunerada, fue la materializada a través de los denominados "Módulos de Capacitación Docente". Se trató de una experiencia masiva desarrollada en la etapa inicial del proceso de transformación (1995), que tenía como objetivo central trabajar sobre las distintas áreas de los nuevos Contenidos Básicos Comunes y dar a conocer los principales lineamientos de la

<sup>28</sup> En este punto es importante mencionar la ausencia de estudios referidos al campo docente, para comprender en profundidad el tipo de inserción producida en el proceso de reforma y los mecanismos de resistencia más allá de la inseguridad laboral inscripta en las condiciones generales del mercado.

<sup>29</sup> Sin entrar en detalle en las diferencias monetarias que reconocen cada uno de estos cargos docentes, es importante mencionar que los maestros de grado (no reconvertidos) siguieron cobrando "por cargo", mientras que los docentes de tercer ciclo fueron profesores de media o maestros reconvertidos. Con la implementación de la reforma, empezaron a hacerlo por "módulos". Esto implicó una leve suba en el sueldo de los profesores que venían del nivel medio y una gran mejora para los maestros reconvertidos que venían de otro régimen salarial.

reforma educativa. Los diez módulos fueron trabajados de forma semi-presencial y a distancia por todos los docentes en actividad<sup>30</sup>. La experiencia resultó fuertemente criticada desde los más diversos sectores por razones vinculadas con: la elección de los contenidos, la superficialidad en su tratamiento, la modalidad de evaluación y la administración de los cursos.

Finalmente, otra política de capacitación fue la que se dio a través de la Red Federal de Formación Docente Continua. En el año 1995 se designó a la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación como cabecera jurisdiccional de la Red<sup>31</sup> y se establecieron distintas líneas de capacitación (en términos de destinatarios y temáticas a abordar). La modalidad propuesta desde la Nación para desarrollar estas líneas, generó una suerte de mercado de cursos donde aparecieron diversos organismos capacitadores como las universidades, los gremios docentes, los institutos de formación docente y organizaciones no gubernamentales sin que existiera una adecuada regulación por parte del Estado provincial. Los cursos se caracterizaron por poseer una amplia y diversificada oferta, pero en muchos casos poco asentada en las verdaderas necesidades del sistema y sus recursos humanos. A su vez, muchas de estas opciones formativas organizadas a través de la Red también dejaron al margen a algunos actores tradicionales como los Centros de Investigación Educativa (CIE), organizaciones locales históricamente responsables de planificar la capacitación docente a nivel distrital.

Según algunas investigaciones (CIPPEC, *op. cit.*) la falta de articulación con los cuadros permanentes del sistema, especialmente aquellos vinculados con las funciones pedagógicas -como los inspectores- parece explicar en cierta medida, el escaso seguimiento ejercido sobre los procesos de capacitación. Por su parte, el lábil impacto de la capacitación sobre las prácticas escolares, podría relacionarse, asimismo, con la imposibilidad de los inspectores de reforzar las acciones de capacitación desarrolladas a través de la supervisión pedagógica en las escuelas.

<sup>30</sup> El número de los módulos iba del 0 al 9 y fueron elaborados por los equipos técnicos de la DGCyE.

<sup>31</sup> Resolución N° 1.656/95 de la DGCyE.

Por último, otro elemento que permite explicar la falta de coordinación entre los diferentes proyectos de capacitación desarrollados es que estos esfuerzos, fueron llevados a cabo desde múltiples espacios de la Dirección General de Cultura y Educación. Si bien existía en ésta última una Dirección de Capacitación y Gestión, durante el período en estudio este organismo se dedicó más a coordinar el trabajo de las Secretarías de Inspección (instancias administrativas centrales para la implementación de la reforma) que a desarrollar o planificar políticas de capacitación. Así, la capacitación se ejecutó desde los niveles jerárquicos de la administración provincial (Cabecera Jurisdiccional de la Red de Formación Docente Continua, Consejo General, Universidades, etc.) sin existir articulación e integración funcional entre las acciones de cada agencia gubernamental.

En síntesis, a la centralización normativa del proceso de reforma (definición de las implicancias de la articulación entre ex escuelas primarias y medias, definición de las funciones de los nuevos puestos de Coordinación, y de las acciones de capacitación, entre otras cuestiones) se le opuso una "descentralización de hecho" ligada a las estrategias de implementación de la transformación educativa. Esta puso de manifiesto el importante margen de improvisación de la dinámica reformista que volvió más agudos los conflictos de intereses entre los diferentes grupos de agentes del sistema.

Particularmente, esta tensión entre la centralización de las normas generales y la "descentralización de los problemas", se hizo patente en la dinámica cotidiana de las escuelas, aunque esos problemas tuvieron diferencia de magnitud y de sentido según la disponibilidad de recursos (de infraestructura, humanos, políticos), las condiciones de la población escolar y las concepciones pedagógico-políticas predominantes en cada institución en particular, tal como revelamos en los capítulos siguientes.

## 5. Bibliografía

ANDRENACCI, Luciano (2001) *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 de Noviembre, Buenos Aires.

AUYERO, Javier (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.

BADÍA, Gustavo (2001) *Tensiones en el proceso de formulación y ejecución de políticas en municipios de la región metropolitana de Buenos Aires*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 de Noviembre, Buenos Aires.

BOMBINI, Gustavo (2000) "Estrategias y calidad de la formación docente: el caso de la provincia de Buenos Aires", en *Revista Versiones*, N° 11, Ediciones Novedades Educativas y Secretaría de Extensión Universitaria - UBA, Buenos Aires.

CARCIOFI, Ricardo (coord.) (1995) *La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.

CASASSUS, Juan y Mella, Orlando (coord.) (1998) *Estudio de seguimiento y evaluación de la Transformación Educativa en la Provincia de Buenos Aires*, Oficina Regional de Unesco para América Latina y el Caribe, Representación Argentina, Buenos Aires.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC) (2003) "Informe Jurisdiccional: Provincia de Buenos Aires", Proyecto de Investigación: "Las Provincias Educativas" (Estudio Comparado sobre el Estado y la Educación en las 24 Jurisdicciones Argentinas), versión borrador, Marzo, Buenos Aires.

DANANI, Claudia; Chiara, Magdalena y Filc, Judith (1997) *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*, Informes de Investigación del Instituto del Conurbano, UNGS, Buenos Aires.

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2001) *Informe: logros, metas y desafíos*, Buenos Aires.

FALLIK, Verónica y Mateo, Rosa (2000) "Preguntas a la transformación educativa de los '90: La investigación en la formación docente", *Revista Versiones*, N° 11, Ediciones Novedades Educativas y secretaría de Extensión Universitaria - UBA, Buenos Aires.

HIRSCHBERG, Sonia (coord.) (1999) "El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos en torno a la obligatoriedad escolar", *Informes de Investigación N° 5*, Unidad de Investigaciones Educativas, Subsecretaría de Educación Básica, Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires.

HIRSCHBERG, Sonia (coord.) (2000) *Implementación y localización del Tercer Ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los agentes institucionales*. Unidad de Investigaciones Educativas, Subsecretaría de Educación Básica, Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires.

LÓPEZ ECHAGÜE, Hernán (1996) *"El Otro". Una biografía política de Eduardo Duhalde*. Editorial Planeta, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1998) *Revista Zona Educativa*, Año 3, N° 29, Noviembre, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2001) *Anuario Estadístico 2000*, IDECE, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, Informe sobre becas estudiantiles al 23/12/02, <http://www.prensa.me.gov.ar/becas.html>.

NOVARO, Marcos (1999) "Crisis y renovación de los partidos. Una perspectiva comparada sobre los años del menemismo", en Torre, Juan Carlos; Novaro, Marcos; Palermo, Vicente y Cheresky, Isidoro (comps.) *Entre el Abismo y la Ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

OTERO, Daniel (1997) *El entorno. La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*, Grupo Editorial Latinoamericano/Galerna, Buenos Aires.

VITALE, Maria Silvana (1999) *Análisis normativo de la Transformación Educativa -su impacto- una posible aproximación analítica a partir de 1983*, Dirección de Planeamiento, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

## CAPÍTULO IV

### El Tercer Ciclo y los Viejos Problemas

#### 1. La definición de los problemas<sup>1</sup> en el discurso de la reforma

Como se desarrolló en el capítulo III, la implementación de la nueva estructura educativa, y en especial del tercer ciclo de la EGB, estuvo destinada, de acuerdo a la propuesta oficial, a integrar a los alumnos históricamente excluidos del sistema, tanto a los que no accedían como a quienes desertaban en los dos primeros años del nivel medio.

Por esta razón la EGB se pensó y diseñó como una "unidad pedagógica" que debía integrar educación primaria y secundaria en una nueva estructura organizada en "ciclos" de enseñanza. Como parte de esa unidad, al último ciclo (denominado EGB3) se le asigna la función de articulación entre aquellas instancias institucionales que históricamente llevaron adelante la labor pedagógica para la franja etárea comprendida entre los 6 y 15 años de edad. Según el discurso reformista, esta unidad garantizaría la reversión de los tradicionales problemas ligados al pasaje entre niveles (entre la escuela primaria y la secundaria) asegurando una más amplia permanencia dentro del sistema y un tránsito no traumático por los dos años de escolaridad (visualizados como los más críticos), antes comprendidos en el

<sup>1</sup> Como desarrollamos más ampliamente en el capítulo II, aún en el sentido más estrecho de la definición de una política educativa, en tanto toma de decisiones sobre objetivos y cursos de acción determinados, supone definir problemas y plantear soluciones: es decir, participar de la disputa por los significados y alcances del problema. Esto implica necesariamente intervenir en una contienda de intereses por alcanzar arreglos satisfactorios según puntos de vista siempre parciales. En este sentido, las soluciones que se proponen (sean políticas, planes o programas) implican siempre una manera (social) de construir tales problemas, definirlos y hasta priorizarlos. Estas definiciones se relacionan, a la vez, con los significados a las cuestiones (los hechos, los acontecimientos, los procesos) en los que están contenidos tales problemas. Véase Grassi, Estela (1999)

nivel medio de enseñanza (ahora octavo y noveno). En especial, sería el tercer ciclo de la EGB el trayecto clave que resolvería las dificultades, ya muy conocidas y estudiadas, referidas a los altos índices de repitencia y abandono<sup>2</sup> registrados en el tránsito entre ambas instancias formativas. De esta manera, se lograría una mayor retención de matrícula en la preadolescencia, etapa signada por cambios profundos que anticipan la futura inserción social de los jóvenes. Por otra parte, la EGB3, al reducir los efectos de la irrupción de las lógicas "expulsoras" características de la escuela secundaria, ampliaría las posibilidades de un paso sin dificultades hacia la próxima etapa del sistema: el Polimodal.

Las diferentes jurisdicciones provinciales optaron por diversas estrategias de implementación de la nueva estructura y, específicamente, del tercer ciclo. Fundamentalmente, porque éste exigía, a diferencia de los otros, una articulación institucional y organizacional que planteaba importantes rupturas con aquellas "fronteras" que cada nivel de enseñanza fue construyendo a través del tiempo en términos de culturas institucionales -escolares y laborales-, perfiles docentes, relaciones de trabajo, vínculos pedagógicos con los alumnos, sujetos de aprendizaje, etc.

La provincia de Buenos Aires optó por localizar al tercer ciclo en la ex escuelas primarias, ahora devenidas EGBs. El lema fue "la EGB completa", a fin de unificar dentro del mismo espacio físico institucional el trayecto correspondiente al ciclo de escolaridad obligatoria. Esta decisión se justificó en función de la retención de los alumnos. En los documentos oficiales de la reforma provincial aparece la EGB completa como la estructura más adecuada para retener a aquellos alumnos que desertaban en séptimo grado o en primero y segundo año de la escuela media. De esta forma, la localización del tercer ciclo en la misma

*Política y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista.* Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

<sup>2</sup> Algunos autores han cuestionado la visión imperante que entiende al desgranamiento, la repitencia y deserción como "disfunciones" o "fallas" de la "eficiencia" del sistema educativo y que centra la responsabilidad principal en los propios alumnos. Más bien estos fenómenos deben ser analizados como resultado de procesos de exclusión y desigualdad educativa (Leandriani, 1998).

EGB resultaba un medio para asegurar el cumplimiento de la recientemente extendida obligatoriedad escolar<sup>3</sup>.

Respecto de la consigna reformista "*más y mejor educación para todos*", el tercer ciclo pareció dirigido a responder principalmente, al aspecto cuantitativo (*más educación*) al efectivizar la extensión de la escolaridad obligatoria. Así, el aumento en los años "garantizados" por el Estado, establecería un nuevo horizonte de formación que, en particular, beneficiaría a los jóvenes más desfavorecidos ya que más años de estudio se traducirían en mayores oportunidades de inserción social. Por ello, la política "*más educación para todos*" se plasmó en una serie de acciones tendientes a aumentar la matriculación, sobre todo en los octavos y novenos años del tercer ciclo (ex 1ero. y 2do año de la escuela secundaria) y sostenerla en el tiempo mejorando la permanencia de los alumnos dentro del sistema.

Desde el punto de vista de su fundamentación discursiva, la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires se presentó como una política de integración social, sintetizada en aquella consigna de *más y mejor educación para todos* y en la determinación de los problemas (repitencia, abandono, etc.) y de los sujetos de esos problemas: los jóvenes socialmente más desfavorecidos, que justificaban los objetivos retencionistas de la reforma.

Ahora bien, si los sujetos beneficiarios de esta modificación de la estructura educativa y extensión de la obligatoriedad eran quienes históricamente tuvieron más problemas en permanecer dentro del sistema, las acciones debían contemplar todas aquellas "condiciones" que intervenían en la situación de fracaso y expulsión escolar. No sólo habría que asegurar que los grupos cuyos derechos se veían vulnerados vuelvan a la escuela, sino que puedan efectivamente permanecer en el sistema durante el tiempo normal establecido en el régimen. Esto último, a su vez, no significa simplemente "tenerlos o contenerlos" (con todas las interpretaciones que estos conceptos involucren) dentro del espacio físico de la

<sup>3</sup> Otras jurisdicciones, pusieron menor hincapié en el objetivo retencionista y más en el de la calidad de la enseñanza. Por ejemplo, de acuerdo a Hirschberg, en Córdoba el discurso reformista fue "*mejorar la calidad*

institución escolar, si por *estar en la escuela* se entiende, positivamente, la participación real en los procesos de producción, distribución y apropiación de saberes y conocimientos que allí tengan lugar.

Si la "*Transformación Educativa*" estuvo destinada a incorporar a los alumnos más pobres, hay que analizar, entonces, en qué medida las acciones emprendidas estuvieron a la altura de los "problemas" a resolver. En definitiva, se trata de saber si la política de reforma se inscribió en un camino de superación de la problemática de la desigualdad social o simplemente se trató de un esfuerzo por delimitarla en un espacio social específico a fin de ampliar los márgenes de tolerancia social en una sociedad que se vuelve cada día más excluyente.

Como veremos, en el capítulo siguiente, analizando el proceso en instituciones concretas, pudimos profundizar en los efectos y resultados y concluimos que las condiciones de desigualdad en las que se inscriben los estudiantes y sus familias tienen una activa incidencia en los procesos que tienen lugar en la escuela. Las relaciones que se establecen en el espacio escolar no resultan ajenas e independientes a lo que sucede fuera de sus fronteras. En lo que sigue, analizamos la cuestión, tomando en cuenta algunos indicadores de escolaridad (matrícula, repitencia, sobreedad y ausentismo) en la Provincia de Buenos Aires y en las escuelas de referencia, específicamente aquellos que pueden decirnos algo respecto a los efectos integradores e inclusivos de la reforma.

## **2. Desigualdad y exclusión en la provincia de Buenos Aires**

Antes de presentar el análisis de la política de reforma, en términos de su capacidad retentiva, en los casos institucionales en los que se concentra esta tesis, nos detendremos en las conclusiones de dos trabajos de investigación relativamente recientes que indagan este

*de la educación mediante la incorporación del séptimo grado a la escuela media*" (2000: 38).

mismo tema a nivel de la provincia de Buenos Aires. Uno, es un estudio sobre el estado de situación del tercer ciclo de la EGB realizado por la Unidad de Investigaciones Educativas del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación<sup>4</sup> y, el otro, es un trabajo cuyo objetivo es determinar estadísticamente los efectos inclusivos que tuvo la reforma provincial elaborado por el Departamento de Investigaciones del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA)<sup>5</sup>. Podemos decir que resultan investigaciones complementarias porque analizan desde distintos lugares la cuestión de la retención escolar y sus condiciones de efectividad en el marco del proceso de reforma.

El primer trabajo indaga específicamente el conjunto de estrategias llevadas a cabo por distintas jurisdicciones para implementar la nueva estructura de enseñanza y analiza su impacto en las instituciones educativas. El estudio de las modalidades de implementación y localización institucional del tercer ciclo demuestra que en el caso de la Provincia de Buenos Aires las condiciones deficitarias (en cuanto a condición laboral y capacitación docente, infraestructura y equipamiento) junto con la presión de un tiempo demasiado corto para la implementación, si bien habilitaron la vuelta a la escolaridad de un sector de adolescentes que no había podido ingresar a la escuela media, esta incorporación se realizó en un marco de tal fragilidad que no permitió asegurar la retención.

De acuerdo a su autora "(...) pudimos "ver" que los jóvenes están en octavo pero no podemos saber cuanto tiempo permanecerán. Si las condiciones de trabajo de los docentes, las carencias en cuanto a infraestructura y equipamiento, los problemas de organización y gestión institucional y el desdibujamiento de la oferta pedagógica, se mantienen en la situación actual, es bastante posible prever tasas de deserción de los grupos más pobres

<sup>4</sup> Se trató de un estudio realizado a nivel nacional que seleccionó una muestra intencional de escuelas ubicadas en provincias que presentaban modalidades diferentes de implementación y localización institucional del tercer ciclo de la EGB. Estas fueron: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, San Juan, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Véase Hirschberg, Sonia (coord.) (2000) "Implementación y localización del Tercer Ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales", Unidad de Investigaciones Educativas, Subsecretaría de Educación Básica, Ministerio de Educación de la Nación, Julio, Buenos Aires.

que, sin ninguna duda, se han incorporado a las escuelas más pobres" (Hirschberg, op. cit.: 41).

El informe termina diciendo que si bien el estudio exploratorio realizado indica que niños y jóvenes de sectores sociales bajos o muy bajos que habían dejado la escuela lograron reincorporarse, resulta necesario realizar investigaciones sobre las tasas actuales de escolarización, de retención y desgranamiento a fin de conocer las posibilidades reales de permanencia de estos "públicos" que vuelven al ámbito escolar (*idem*: 40).

Es justamente en estas cuestiones en las que se concentra el trabajo realizado por el Departamento de Investigaciones de SUTEBA, ya que analiza indicadores de matrícula y desgranamiento a fin de determinar los efectos inclusivos de la reforma. Tomando como punto de partida los datos oficiales que muestran el impresionante aumento matricular que la reforma provocó, la investigación analiza la evolución histórica de la matrícula y algunos fenómenos ligados al fracaso y la deserción escolar.

De acuerdo a un informe presentado por la DGCyE en 2001 se señalaba como uno de los principales logros de la reforma el haber llevado la cantidad de alumnos del sistema educativo bonaerense a casi "(...) cuatro millones y medio de estudiantes, un millón más que antes de la transformación educativa. La gran mayoría niños y jóvenes de hogares pobres e indigentes que estaban excluidos de la escuela"<sup>6</sup>.

Desde el discurso oficial, la expansión matricular alcanzada con la implementación del tercer ciclo se vinculaba directamente con la incorporación masiva de alumnos, anteriormente excluidos del sistema educativo. El crecimiento de la matrícula se transformaba entonces en un incontrastable ejemplo de los efectos democratizadores de la transformación.

<sup>5</sup> Véase Balduzzi, Juan (2001) "Desigualdad y exclusión educativa en el "tercer ciclo" de la Provincia de Buenos Aires", Cuadernos de Informes e Investigaciones, Secretaría de Educación y Cultura, Departamento de Investigación, SUTEBA, Buenos Aires.

<sup>6</sup> Informe presentado en mayo de 2001 por la DGCyE ante la Legislatura provincial.

Nadie podría negar que en los últimos años hubo un aumento en la cantidad de alumnos inscriptos en las escuelas bonaerenses<sup>7</sup> y uno de los tramos donde ese aumento parece haberse concentrado es en los 8vos. y 9nos. años del tercer ciclo<sup>8</sup>.

Pero si se analiza la evolución histórica de la matrícula, es decir tomando los valores anteriores a la reforma y las tendencias de crecimiento que ellos suponen, se puede concluir diciendo que el crecimiento que actualmente registra el tercer ciclo en realidad responde a una dinámica de expansión de la enseñanza media de las últimas décadas. Es decir, de acuerdo a datos provinciales en los últimos cuarenta años el nivel secundario ha sido uno de los que ha mostrado un mayor crecimiento matricular. Mientras *"sólo un sector minoritario de la población -alrededor de un 25%- concurría a la escuela secundaria a comienzos de los '60, (...) a principios de los '80, los adolescentes y jóvenes que habían accedido a la escuela secundaria habían llegado al 43% de la población en edad de concurrir y para 1991, eran ya un 60% de esta población"* (Balduzzi, op. cit.: 10 y 11).

La tasa de crecimiento anual de la enseñanza media muestra iguales tendencias alcistas a lo largo del tiempo. Así, *"(...) el ritmo de crecimiento en el acceso a la educación media fue muy alto en la década del '60, y luego fue disminuyendo, pero en conjunto es mayor a lo largo de todo el lapso 1960-1991, que en el período 1995-2000"* (idem: 11). Es decir que en el lapso en el que se implementó la reforma en la provincia de Buenos Aires la expansión matricular fue menor a la que se produjo en el nivel medio en los treinta años anteriores.

<sup>7</sup> No hay datos en el informe de SUTEBA sobre el crecimiento de la matrícula total del sistema educativo provincial en su conjunto, pero un informe elaborado por la Dirección de Plancamiento y Evaluación de la Calidad Educativa de la DGCyE en el año 2000 fija el crecimiento de la cantidad de alumnos en 650 mil, pasando la matrícula provincial de 3.269.502 en 1995 a 3.943.215 en 2000 -un 20,6% más-. Estos datos junto con los consignados en el siguiente pie de página muestran que gran parte de este crecimiento se concentra en el tercer ciclo.

<sup>8</sup> De acuerdo a datos de la DGCyE, consignados en el informe de SUTEBA, la matrícula del tercer ciclo pasó de 484.076 alumnos en 1995 a 573.018 en el año 2000 registrando una tasa anual de crecimiento del 34%.

<sup>9</sup> Estos datos fueron extraídos para 1960 y 1970 del Ministerio de Cultura y Educación (1970) "La Educación en Cifras 1958-1967/1961-1970", Departamento de Estadística Educativa, Buenos Aires y para 1980- y 1991 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1991) "Educación y salud: resultados de mediciones de acceso y cobertura", Secretaría de Programación Económica.

De esta manera, los datos de esta investigación muestran que el crecimiento de la matrícula del tercer ciclo no puede explicarse mecánicamente por la extensión de la obligatoriedad y la modificación de la estructura educativa, sino que también forma parte de una tendencia histórica que no encuentra su explicación exclusivamente en las políticas educativas implementadas, sino en factores políticos, sociales, económicos, demográficos y culturales presentes en los mencionados procesos de expansión matricular.

Otro punto que analiza el informe es la evolución matricular del tercer ciclo entre 1995 y el año 2000. Concentrándose en las escuelas públicas, los datos revelan que si bien en 1996 empezó a implementarse el tercer ciclo con los 7mos. años, es recién en 1997 donde se observa un significativo aumento, justamente con la puesta en marcha de los 8vos. años.

Como puede observarse del Cuadro N° 1, mientras que en 1996 se incorporaron al tercer ciclo unos 18.000 alumnos, en 1997 los alumnos incorporados fueron alrededor de 65.000. Entre 1995 y 1997 la matrícula subió un 15%. En 1998 la matrícula siguió aumentando llegando al 22% de 1995 para luego disminuir y estabilizarse en 65.000 alumnos.

**CUADRO N° 1: Provincia de Buenos Aires. Evolución de la matrícula del tercer ciclo de E.G.B o grados / años equivalentes de la estructura anterior**

Años	Educación Estatal				Porcentaje de incremento
	Total del 3er. Ciclo o Años Equivalente	7mo EGB / Primaria (*)	8vo EGB / 1º Media (*)	9no EGB / 2º Media (*)	
1995	484.076	172.369	181.295	130.412	100%
1996	506.756	173.257	190.299	143.200	104,69%
1997	552.789	170.693	242.476	159.620	118,33%
1998	602.062	180.672	206.012	215.378	124,33%
1999	569.886	188.393	206.528	174.965	117,73%
2000	573.018	190.935	206.937	175.146	118,37%

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en Balduzzi (2001)

(\*) Para los años anteriores a la puesta en marcha de la nueva estructura educativa los guarismos corresponden a 7mo. grado de la enseñanza primaria, 1ero y 2do de la secundaria.

Si se analiza cada año de escolaridad por separado empezando por 7mo. vemos que es recién a partir 1998 cuando se observa un aumento matricular significativo. De acuerdo a

este informe está se debe, fundamentalmente, a dos cuestiones: un ligero aumento en la cantidad de alumnos de las cohortes y el aumento de la repitencia, que de ser casi inexistente en séptimo grado, antes de la reforma, pasa a elevarse a más de un 5% en el año 2000, *"más de 13.000 alumnos repitidores, lo cual significa que más de la mitad del incremento de la matrícula entre 1995-2000- se explica por el aumento de la repitencia"* (*idem: 13*).

En cuanto al 8vo., podemos decir que con su instrumentación en 1997 se da el mayor crecimiento matricular de todo el tercer ciclo en los años analizados. De 190.000 alumnos que había tenido el primer año de la escuela media en 1996 pasa a 240.000 en 1997 con el 8vo. de la EGB3. Este crecimiento espectacular se debe no sólo al ingreso de los estudiantes que vienen de 7mo. año de la promoción 1996 sino de todos aquellos que son de promociones anteriores y que no ingresaron a la escuela media y los repitentes que hicieron el primer año de la secundaria en 1996.

La excepcionalidad de este crecimiento se muestra con claridad en la caída que registró la matrícula de los 8vos. al año siguiente (200.000 alumnos). Finalmente, una pregunta que surge de la lectura de los datos del cuadro N° 1 es por qué la matrícula del 7mo. año, durante el período analizado, es sistemáticamente inferior a la del 8vo. Esto podría encontrar una explicación en que *"habría una masa de alumnos que se están manteniendo en el 8vo. año, una cantidad de repitidores más o menos importantes en 8vo, al igual que en séptimo"* (*idem: 13*). De hecho, si se observa la matrícula de 8vo. en 1997 y la de 9no en 1998, suponiendo que los primeros pasaron de año y se incorporaran al siguiente, puede comprobarse que hubo una pérdida matricular de 27.098 estudiantes (de 242.476 alumnos apenas pasaron 215.378).

Respecto al 9no. año, también registró una importante suba cuando se instrumentó, en 1998, y luego descendió al año siguiente. Si tenemos en cuenta la diferencia de matrículas entre los 8vos. y 9nos. (entre 1997-2000) podemos ver que la problemática del

desgranamiento es constante en todos los años. Son alrededor de 30.000 alumnos por año los que no logran realizar con éxito el pasaje entre ambas instancias.

En síntesis, se observa un importante crecimiento matricular, en especial a partir de la puesta en marcha de los 8vos. años y luego una reducción pero no tan importante como para ubicarse en los niveles anteriores a la reforma. Este "crecimiento" relativo parece explicarse, fundamentalmente, por la incorporación de alumnos de promociones anteriores.

Por último, todo este proceso fue acompañado, dadas las diferencias matriculares registradas, por un importante desgranamiento y un aumento de la repitencia, aún en años en donde históricamente esto último no existía, como en 7mo. grado. Como veremos en los apartados siguientes, en el análisis de los casos institucionales estos datos se confirman aunque adquieren lógicas particulares en cada contexto escolar.

Ahora bien, siguiendo las consideraciones del estudio de SUTEBA y concentrándonos en el problema del desgranamiento y la repitencia, una clave para entender qué hubo detrás de las importantes variaciones matriculares durante el proceso de reforma es analizar lo sucedido en el año 1997, cuando se instrumenta el 8vo. año de la EGB.

De acuerdo a un trabajo de investigación previo<sup>10</sup> al que estamos citando, realizado por el mismo sindicato docente, se estudió pormenorizadamente cómo estaba compuesto el incremento matricular de 1997. Allí se afirmaba que ese "plus" de crecimiento estaba dado por la incorporación de jóvenes que estaban fuera del sistema educativo. Es decir, alumnos que por alguna razón habían "fracasado" en sus intentos anteriores de escolarización. De esta manera, la inclusión lograda debía acompañarse de un conjunto de acciones que permitieran resolver los problemas que habían llevado a estos estudiantes a su exclusión del sistema. De modo contrario, la extensión de la obligatoriedad se transformaría en una medida absolutamente formal ya que no estaría operando sobre las condiciones reales que

<sup>10</sup> Véase Balduzzi, Juan y Suarez, Marta (1999) "La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses", *Cuadernos de Informes de Investigación*, N° 1, SUTEBA, Buenos Aires.

intervienen en la conformación de trayectos educativos signados por diversas "problemáticas". Por este motivo, el estudio realizado en el año 2001 incluyó el análisis de los 8vos. en 1997 y de los 9nos. 1998 a fin de determinar quiénes y cómo realizaban el pasaje entre estas instancias.

Teniendo en cuenta la matrícula inicial de 242.000, unos 19.000 alumnos no culminaron ese año 8vo. Respecto a los que sí terminaron, el trabajo estimaba que unos 14.000 no lograron promover. Es decir, aproximadamente unos 33.000 alumnos o no terminaron o no promovieron, más de un 13 % de la matrícula inicial. Al año siguiente, en el 9no. año, la matrícula era de 215.000 alumnos de los cuales 15.000 no terminaron y 12.000 no promovieron. Si tomamos en cuenta la matrícula de 8vo. en 1997 y la comparamos con los que efectivamente aprobaron 9no. en 1998 observamos que 54.000 alumnos o no terminaron o no aprobaron (Cuadro N° 2). Así, "uno de cada cinco alumnos que comenzó el 8vo. en 1997 no terminó 9no. en 1998" (Balduzzi, op. cit.:15).

**CUADRO N° 2: Evolución de la cohorte de 8vo. año en escuelas públicas de la Provincia de Buenos Aires**

OCTAVO AÑO 1997	Alumnos	Porcentajes
Matrícula inicial	242.276	
No terminaron 8vo año	18.786	9,2% de la matrícula inicial
Terminaron	223.680	
Sobre los que terminaron no promovieron	14.069	6,3% de los que terminaron
Promovidos	209.611	
O no terminaron o no	32.855	13,55% de la matrícula inicial

NOVENO AÑO 1998	Alumnos	Porcentajes
Matrícula inicial	215.378	
No terminaron 9no año	14.538	8,69% de la matrícula inicial
Terminaron	200.840	
Sobre los que terminaron no promovieron	12.169	5,65% de los que terminaron
Promovidos	188.671	
O no terminaron o no	26.707	13,41% de la matrícula inicial

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en Balduzzi (2001).

Pese a los cambios propuestos por la "Transformación Educativa" (en términos de estructura y obligatoriedad) la dinámica de desgranamiento persiste. Resulta interesante considerar que la cifra de los que no terminaron 9no. en 1998 (54.000) es cercana a aquellos que se inscribieron al comienzo del año anterior (60.000). Si bien no se puede saber efectivamente que sean esos alumnos los que luego abandonaron, es razonable pensar que el importante desgranamiento descrito se haya producido sobre ellos. Lo que parecería haber ocurrido es que una porción de aquellos alumnos "rescatados de las calles" en 1997 por la reforma educativa provincial, fueron retornando nuevamente a la "calle", entre 1997 y 1999.

Por último, el análisis de la repitencia muestra un aumento generalizado para toda la EGB, comparado con lo que ocurría con la tradicional enseñanza primaria, concentrado en los años comprendidos en el tercer ciclo. Esto sucede, a partir de 1998.

**CUADRO N° 3: Provincia de Buenos Aires. Evolución del porcentaje de repitentes en la educación común en el nivel primario. Período 1994-1999**

Años	1er. Grado/Año	2do. Grado/Año	3er. Grado/Año	4to. Grado/Año	5to. Grado/Año	6to. Grado/Año	7mo. Grado/Año	TOTAL
1994	1.2	6.3	4.4	3.5	2.7	2.1	0.4	3.0
1997	0.6	5.4	3.7	2.6	2.0	1.7	1.3	2.5
1998	2.9	5.1	3.7	2.6	2.1	1.8	2.2	3.0
1999	4.8	5.6	4.4	3.7	3.1	3.1	3.7	4.2
2000	5.7	5.8	4.5	3.8	3.6	3.6	5.2	4.5

Fuente: Censo Educativo 1994 - Relevamientos Anuales 1997-2000, Dirección General Red Federal de Información Educativa, Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) en Balduzzi (2001).

\*La categoría "educación común" incluye en las estadísticas oficiales al sector estatal y al privado.

Como puede observarse en el Cuadro N° 3, en los últimos años (a partir de 1998) se registran los aumentos más importantes de repitencia en casi todos los años de la EGB. Resulta particularmente llamativo que en los años donde mayor nivel de repitencia hay (1ero. y 7mo.), eran los grados que, antes de producirse la reforma, registraban los valores más bajos de toda la enseñanza primaria. Esto tenía una clara explicación. El primer grado no se repetía porque existía una política de promoción automática fundamentada en que ese

grado y el siguiente (2do.) conformaban un "bloque alfabetizador" en el que contenidos y procesos de enseñanza formaban una misma unidad pedagógica. Respecto a 7mo. tampoco se repetía porque allí también funcionaba una suerte de promoción directa pero basada en otras razones más ligadas a cuestiones sociales. Como desarrollaremos en el capítulo V esto coincide con los relatos de algunos de los docentes entrevistados y, fundamentalmente, con los números que arrojan dos de las tres escuelas en las que se analizó el proceso de implementación de la reforma, para esta tesis.

En números absolutos, y centrándonos en los años comprendidos en el tercer ciclo, la repitencia resulta aún más impresionante. El Cuadro N° 4 muestra en términos globales que la cantidad de repitentes en el tercer ciclo aumentó de 45.000 en 1994 a 60.000 en el año 2000. Es decir 15.000 repitidores más que antes de la reforma. Estas cantidades deben ponerse en relación con la evolución de la matrícula para que tengan alguna significación. Ello conduce a una conclusión aún más llamativa: "en tanto la matrícula aumentó un 18% entre 1994-2000 la cantidad de alumnos repitidores lo hizo en más de 33%" (Balduzzi, *op. cit.*: 18).

**CUADRO N° 4: Provincia de Buenos Aires. Cantidad de repitentes en educación común en el tercer ciclo de la EGB. Período 1994-2000**

Años	7mo. año/ 7mo. grado(*)	8vo. año/ 1er. año(*)	9no. año/ 2do. año(*)	TOTAL
1994	948	23.012	21.438	45.398
1997	3.055	20.964	32.052	56.071
1998	5.560	29.039	20.830	55.429
1999	9.656	29.927	20.252	59.835
2000	13.604	30.010	17.022	60.636

Fuente: Censo Educativo 1994 - Relevamientos Anuales 1997-2000, Dirección General Red Federal de Información Educativa. Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) en Balduzzi (2001).

(\*) Para los años anteriores a la puesta en marcha de la nueva estructura educativa los guarismos corresponden a 7mo. grado de la enseñanza primaria, 1ero y 2do de la secundaria.

Si bien es cierto que el desgranamiento en el tercer ciclo resulta inferior a la tasa de pasaje de séptimo grado de primaria a primer año de la secundaria y al desgranamiento que se daba en media antes de la reforma, los valores que se observan con la implementación de la reforma relativizan sus pretensiones retentivas.

Además si a esto le agregamos otra cuestión, absolutamente fundamental en lo atinente al logro de la mencionada integración social como son las acreditaciones, observamos que estas cifras de desgranamiento están acompañadas por la pérdida de la certificación. Según el informe de SUTEBA "(...) las cifras de desgranamiento que estamos analizando resultan muy significativas si recordamos que ahora el octavo y noveno año son obligatorios (...) Desde esta perspectiva este desgranamiento es más grave [...] pues aún desde el mismo parámetro oficial, quien no completa la EGB es un excluido educativo, que no tiene ninguna certificación" (*Idem*: 15).

Antes de la reforma, muchos de esos estudiantes accedían a la certificación de séptimo grado (ya se vio los bajos índices de repitencia y abandono en ese último año de la enseñanza primaria). Si bien la situación de muchos alumnos no varió respecto a su no concurrencia a la escuela media, si la modificó, para agravarla, en relación al acceso a una certificación de terminalidad de estudios básicos. Ahora, aquellos que abandonan no tienen ni la certificación tradicional del nivel primario ni la nueva de la educación general básica, aun después de haber realizado el esfuerzo por permanecer dos años más dentro del sistema. Por su parte, los que repiten deberán esperar más tiempo para acceder a su certificación. Finalmente, es importante aclarar que con los datos con los que se cuenta, no se puede afirmar categóricamente que quienes abandonan en 7mo. y 8vo. año no se reintegrarán posteriormente al sistema, y en este sentido, puedan acceder a la mencionada certificación<sup>11</sup>.

Concluyendo, las dinámicas y resultados descriptos en este informe de SUTEBA nos proveyeron un excelente marco general para interpretar lo sucedido en las tres experiencias de implementación que se analizan en esta tesis. Por ello, a partir de aquí, a la indagación cualitativa desarrollada en el capítulo V sobre estas cuestiones, se incorpora en los siguientes apartados, otra estrictamente cuantitativa que permite observar en qué medida,

<sup>11</sup> Para determinar efectivamente cuántos de estos alumnos desertan definitivamente del sistema se requeriría un estudio de seguimiento que pudiera relevar en el tiempo sus trayectorias escolares.

en cada escuela en particular, el proceso de reforma pudo responder o no a sus objetivos formales.

Como proponían nuestras hipótesis iniciales, los resultados de la compleja dinámica generada a partir del proceso de implementación de la reforma permiten evaluar la racionalidad de dicho proceso. Una atenta observación de dicha dinámica posibilita descubrir un *sentido implícito* de la misma que podría cuestionar la racionalidad de sus fundamentos formales.

### **3. El tercer ciclo en tres escuelas del conurbano bonaerense**

En este apartado nos concentramos en lo que constituye el acercamiento empírico a los efectos que tuvo la nueva estructura educativa y la extensión de la obligatoriedad escolar en los casos institucionales bajo análisis, haciendo especial hincapié en las particulares lógicas descriptas por los fenómenos ligados "al pasaje entre niveles". Como se hizo referencia en la presentación de esta tesis, cada institución escolar se inscribe en un contexto socioeconómico diferente, que le imprime características particulares al proceso de reforma y, por ende, a las dinámicas en él implicadas. En este sentido, no sólo podremos decir algo acerca de los efectos inclusivos (o no) de los cambios propuestos por la transformación educativa, sino de su equidad; es decir, de cuál ha sido la distribución social de esos efectos.

Esta sección corresponde al análisis de una serie de datos extraídos de documentos, planillas de información oficial y estadísticas elaboradas por las mismas escuelas estudiadas. Es importante mencionar que, dado el elevado nivel de contradicciones y ambigüedades que presentaba la información relevada, en muchos casos fue necesario reconstruirla a partir de lo que se constituye en uno de los primeros y más confiables

elementos de recolección de la información estadística escolar: los registros de asistencia de cada curso escolar.

#### **3.1. La "explosión" matricular y sus consecuencias**

En esta sección nos concentraremos en el análisis de la evolución de la matrícula en los tres casos bajo estudio. Específicamente, indagaremos en qué medida la instrumentación de la nueva estructura educativa y la extensión de la obligatoriedad involucró o no la incorporación masiva de estudiantes al sistema. Antes de iniciar este apartado es conveniente recordar algunas características de los contextos socioeconómicos de inscripción de las escuelas y de sus poblaciones estudiantiles, así como, generalidades respecto a la modalidad de instrumentación del tercer ciclo que cada una llevó adelante.

En primer lugar, la escuela "José de San Martín" está ubicada en un barrio humilde en el que la mayoría de sus pobladores viven bajo condiciones de extrema pobreza. A la escuela asisten aproximadamente 1000 alumnos provenientes del mismo. Esta escuela instrumentó el tercer ciclo sin articular con una institución del nivel medio.

En segundo lugar, la escuela "Manuel Belgrano" se inscribe en un contexto que históricamente correspondió a sectores medios-altos. En los últimos años, y por efecto de los procesos de empobrecimiento que han tenido lugar en la Argentina, ese contexto mutó revelando en muchos de los habitantes la pérdida de sus anteriores posiciones. Tiene una matrícula compuesta por 650 alumnos provenientes, mayoritariamente, del radio cercano a la escuela y en menor medida, de barrios y villas periféricas. Esta ex escuela primaria devenida EGB desarrolló, al igual que la anterior, todo el tercer ciclo dentro de sus instalaciones; es decir se inscribe en lo que se denominó modalidad "EGB completa".

Finalmente, la escuela "Bernardino Rivadavia" se ubica en un barrio modesto de trabajadores, ahora mayoritariamente desocupados o subocupados. La población escolar es

altamente heterogénea, ya que asisten a la institución alumnos provenientes de distintas localidades del Partido de Morón y hasta de partidos aledaños. Tiene una matrícula total de 520 estudiantes. Este es el único caso estudiado en que la instrumentación del tercer ciclo involucró la *articulación* con una institución del nivel medio, la escuela técnica "Ingeniero Huergo".

**CUADRO N° 5: Evolución de la matrícula total, del tercer ciclo y restantes años de la EGB/primaria, en las tres escuelas bajo análisis, en el período 1995-2000.**

Años	Matrícula tercer ciclo						Matrícula restantes años						Evolución de la Matrícula Total						
	%		%		%		%		%		%		%		%		%		
	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	
Escuelas	100	100	74	100	40	40	779	100	514	100	297	100	879	100	588	100	337	100	
1995(*)	110	10	90	22	41	2	718	-8	502	-2	311	5	828	-6	592	1	352	-4	
1996	259	159	150	103	138	245	759	-3	528	3	318	7	1018	16	678	15	456	35	
1997	372	272	185	150	211	427	722	-7	504	-2	294	-1	1094	25	689	17	505	50	
1998	308	208	190	157	226	465	710	-9	504	-2	276	-7	1018	16	694	18	532	58	
1999	280	180	200	170	250	525	636	-18	462	-10	275	-7	916	-4	662	-13	525	56	
2000	Fuente: Elaboración propia según planillas de Matrícula Inicial y planillas de Calificación Anual de las escuelas "José de San Martín", "Manuel Belgrano" y "Bernardino Rivadavia", para los años consignados.																		

(\*)En 1995 no se había implementado el tercer ciclo por lo que los guarismos consignados corresponden al 7mo grado de la tradicional enseñanza primaria.

(\*\*)Hay que tener en cuenta que el porcentaje de incremento en la matrícula de tercer ciclo adquiere valores muy altos porque no se está consignando la matrícula registrada (entre 1995 y 1997) en 1ero y 2do. año de la secundaria.

Como se observó en el Cuadro Nº 5, entre 1995 y el año 2000, la **matrícula escolar total** creció marcadamente en las tres escuelas de referencia de este estudio. También, se puede ver que este crecimiento se debe a la instrumentación de la nueva estructura de enseñanza, en especial a partir de 1997, con la puesta en marcha de los 8vos. años. A pesar de esto, las tres instituciones no revelan evoluciones homogéneas. Por ejemplo, la escuela "Bernardino Rivadavia" es la que registra el incremento más alto entre 1995 y el año 2000 (56%), pasando de tener 337 alumnos a 525. Como vemos en el mencionado cuadro, este aumento corresponde exclusivamente a la instrumentación de los nuevos años de escolaridad, en tanto que, mientras el crecimiento matricular del tercer ciclo ascendía al 525%, los restantes años registraban una baja del 7% para el mismo período. A su vez, este impresionante aumento en la población escolar del tercer ciclo en esta escuela debe relacionarse con la articulación. La vinculación interinstitucional con la escuela técnica "Ingeniero Huergo" permitió superar la barreras que imponía el espacio físico de la ex primaria y ampliar sustantivamente la matrícula del nuevo ciclo a través de la utilización de las instalaciones de la ex media.

En cuanto a las demás instituciones, la matrícula total de la escuela "José de San Martín" aumentó en el mismo período tan sólo un 4%. Esto se explica no sólo por el incremento registrado en la cantidad de estudiantes en el tercer ciclo, sino por la impresionante baja registrada en los años inferiores. Mientras que la matrícula del tercer ciclo aumentó un 180% (pasó de tener 100 alumnos en 1995 a 280 en 2000), los ciclos inferiores muestran un descenso del 18% (de 779 alumnos en 1995 a 636 en el 2000).

Finalmente, la escuela "Manuel Belgrano" registra un aumento del 13% en la matrícula total y un 170% en la del tercer ciclo en el período 1995-2000. También, al igual que en las demás instituciones, disminuyó la cantidad de estudiantes para los ciclos inferiores, en este caso en un 10%.

En síntesis, el crecimiento matricular más significativo se da en la escuela que instrumentó el nuevo ciclo de enseñanza articulando con una institución del ex nivel secundario. Las otras, muestran un crecimiento importante, pero menos impresionante.

En el marco de la discusión de los objetivos inclusivos de la reforma es pertinente ensayar posibles explicaciones respecto al descenso matricular en los ciclos inferiores. Esta tarea resulta realmente difícil, ya que no contamos con los elementos suficientes para ser concluyentes. A pesar de esto podemos tomar en cuenta algunos de los relatos incluidos en el capítulo V, especialmente, aquellos que dan cuenta de los motivos por los cuales muchos padres decidieron sacar a sus hijos de la escuela para cambiarlos a otra institución. En este sentido, se hace referencia al rechazo a que los alumnos más pequeños convivieran con estudiantes adolescentes o a la disconformidad de que ingresen estudiantes foráneos y extraños, provenientes de contextos de pobreza y marginalidad como sería el de la escuela. Los testimonios también hablaban de padres que decidieron cambiar a sus hijos a instituciones ubicadas en jurisdicciones donde no se haya implementado la reforma (por ejemplo: Capital Federal), o a escuelas en donde el impacto de la transformación no haya sido tan profundo (por ejemplo: en colegios privados de la provincia que, si bien se adaptaron a la nueva estructura educativa, pudieron mantener las tradicionales separaciones entre primaria y media por haber tenido antes de la reforma ambos niveles dentro de su oferta educativa).

Ahora bien, concentrándonos en la **matrícula del tercer ciclo**, otro dato que parece revelar el Cuadro Nº 5 es que los picos de crecimiento en las tres instituciones se ubican entre 1997 y 1998, años en que se instrumentaron por vez primera los 8vos. y 9nos. años respectivamente. Luego, como se observa en el mismo cuadro, comienza un proceso de desaceleración en esa dinámica alcista.

En el caso de la escuela "José de San Martín", 1997 y 1998, fueron los años de mayor explosión matricular del tercer ciclo, cuando de 110 alumnos inscriptos en 1996 se pasó a 259, en 1997; y a 372, en 1998. Después de 1998, la matrícula de tercer ciclo empezó a

bajar hasta llegar a 280 alumnos, en el año 2000. Es decir, luego de la primera ola de crecimiento matricular, la incorporación de alumnos a la EGB3 tendió a disminuir.

En cuanto a la escuela "Manuel Belgrano", el pico del incremento matricular se ubica en los mismos años, cuando la matrícula pasa de 90 alumnos en 1996 a 150 en 1997 y a 185 en 1998. Los restantes años, si bien la escuela, a diferencia de lo sucedido en la "José de San Martín", muestra una tendencia incremental continua, nunca lo hace con los valores que registró en los años iniciales de instrumentación del tercer ciclo.

Por último, la escuela "Bernardino Rivadavia" también muestra que el salto se produce entre los años 1997/98 cuando la matrícula para tercer ciclo pasa de 41 alumnos en 1996, a 138 en 1997 y 211 en 1998. Luego de 1998, la matrícula sigue creciendo llegando a 250 alumnos en el 2000, pero al igual que en el caso anterior, no lo hace con los valores registrados entre 1997/98.

Respecto a la evolución de la **matrícula en los ciclos inferiores** vemos que, salvo la escuela "Bernardino Rivadavia" que muestra una tendencia a la baja bastante sostenida en el tiempo, en las restantes instituciones se produce un salto en el año 2000. Lamentablemente, no tenemos elementos para explicar este comportamiento, pero sí resulta un dato significativo comprobar que, mientras se producía en el tercer ciclo un importante incremento matricular, en los ciclos inferiores no sólo no subía la cantidad de alumnos sino que disminuía. Es decir, la instrumentación de la nueva estructura educativa involucró una redistribución de los alumnos de la EGB3 en detrimento de la EGB1 y 2.

En síntesis, en este punto el comportamiento de la población es tendencialmente similar en las tres escuelas en las que se hizo el estudio.

**CUADRO N° 6: Evolución de la diferencia entre matrícula inicial y final en las tres escuelas bajo análisis, en el período 1995-2000.**

Matrícula	Matrícula Inicial						Matrícula Final						Dif. M/MI/F					
	Total			3er. ciclo			Total			3er. ciclo			Total			3er. ciclo		
	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR	JSM	MB	BR
1995	879	588	337	100	74	40	850	567	337	97	69	40	-29	-21	0	-3	-5	0
1996	828	592	352	110	90	41	796	588	350	110	87	39	-32	-4	-2	0	-3	-2
1997	1018	678	456	259	150	138	911	658	442	236	140	126	-107	-20	-14	-23	-10	-12
1998	1094	689	505	372	185	211	1012	675	490	316	176	197	-82	-14	-15	-56	-9	-14
1999	1018	694	532	308	190	256	920	679	507	271	180	238	-98	-15	-25	-37	-10	-18
2000	916	662	525	280	200	250	886	647	474	240	190	229	-30	-15	-51	-20	-10	-21

Fuente: Elaboración propia según planillas de Matrícula Final y planillas de Calificación Anual de las escuelas "José de San Martín", "Manuel Belgrano" y "Bernardino Rivadavia", para los años consignados.

Otro indicador que nos permite profundizar el análisis de la dinámica que registra la matrícula escolar durante el proceso de reforma es la **diferencia entre la matrícula inicial y la final**; es decir, las variaciones matriculares que hubo a lo largo de cada año. Tal y como nos informaron diversos agentes institucionales entrevistados, detrás de esta diferencia pueden esconderse casos de abandono en tanto no se sabe si las salidas corresponden a alumnos que salieron del sistema o simplemente cambiaron de escuela<sup>12</sup>. Lamentablemente, existe un importante sub-registro de los casos de abandono por lo que tuvimos que recurrir a este indicador indirecto.

Según el Cuadro N° 6, en términos generales, las variaciones matriculares parecen haberse incrementado con la instrumentación de la nueva estructura de enseñanza. Esto parece confirmarse al ver el peso que estas variaciones han tenido en el tercer ciclo. Más allá de esto, cada caso institucional presenta características distintivas que resulta importante detallar:

En la escuela "José de San Martín" las variaciones matriculares se concentran marcadamente en el tercer ciclo y se vuelven más significativas a partir de 1997, cuando se realiza la implementación del 8vo. año de la EGB. Antes de ese año no se registran diferencias matriculares relevantes. Pero al igual que en el cuadro anterior, es en 1998 cuando la pérdida de alumnos matriculados en el tercer ciclo se hace más notable. Ese año más del 60% de la diferencia entre la MI y la MF corresponde a la EGB3 (de 82 alumnos perdidos por esa escuela, 56 son de tercer ciclo). Algo similar se repite en el 2000. En los restantes años, es mayor la variación matricular en los ciclos inferiores (1ero. y 2do.)

<sup>12</sup> Cuando un alumno informa acerca de un cambio de escuela, la institución lo único que registra son los datos del establecimiento donde decide seguir sus estudios. No confirma que efectivamente se produzca el traslado, así como tampoco, de qué forma continúa la trayectoria educativa del estudiante en ese establecimiento. Asimismo, las autoridades nos comentaban las dificultades que tienen para detectar casos de abandono aún con alumnos que asisten a la escuela. El funcionamiento de un "sistema de faltas" muy permisivo que permite a los estudiantes tener una gran cantidad de inasistencias sin quedar libres y la insuficiente cantidad de personal especializado (la escuela sólo tiene una asistente social) para hacer control en "terreno" (es decir, visitar la casa del alumno) cuando se produce una ausencia prolongada, hacen imposible saber si en realidad se está frente a una situación de abandono escolar.

En esta línea resulta relevante destacar la gran cantidad de variaciones totales que se registran en esta escuela, esto no resulta un hecho aislado y sin sentido si se tiene en cuenta el tipo de población que asiste y los problemas de retención escolar que se presentan, aspectos que serán tratados más profundamente en el capítulo siguiente.

En cuanto a la escuela "Manuel Belgrano" vemos que la variación matricular que se registra entre el inicio y el final de cada año es más alta en el tercer ciclo. En 1995, antes de la implementación de la nueva estructura educativa, estos cambios se ubicaban generalmente en casi todos los grados excepto el 7mo. Esto podría indicar, un comportamiento bastante esperable de parte de los estudiantes que, cursando el último grado, esperaban a terminar esta etapa antes de tomar cualquier decisión. También podría vincularse al hecho de que como funcionaba en 7mo. grado aquello que los maestros nombran como la promoción "automática" o "social", todo aquel que llegaba a séptimo necesariamente finalizaba la escolaridad primaria, por lo que al menos la problemática del rendimiento académico, no justificaba el cambio a otra unidad educativa. A partir de 1996, esto empieza a cambiar y cada vez más los movimientos matriculares se dan en cualquiera de los años comprendidos dentro de la EGB3, aún el séptimo.

Por último, la escuela "Bernardino Rivadavia", con una matrícula altamente dinámica -es decir, con gran cantidad de cambios matriculares a lo largo de cada año lectivo- es la que presenta en valores absolutos, las mayores diferencias. De acuerdo al relato de directivos y docentes, el balance final claramente negativo es resultado de la abultada salida de estudiantes que venían escolarizándose en la escuela que no pudo ser compensada con el ingreso de alumnos provenientes de otras instituciones. En los testimonios desarrollados en el capítulo V, se revela que la pérdida matricular se debe, fundamentalmente, a la salida de alumnos en 7mo. año que deciden cambiar y desarrollar los años de EGB que le faltan en otra institución.

**CUADRO N° 7: Evolución de las secciones por ciclo de enseñanza, en las tres escuelas bajo análisis, en el período 1995-2000.**

Ciclos Escuelas Años/ Turnos	Primer ciclo						Segundo ciclo						Tercer ciclo 7mo. año						Tercer ciclo 8vo. año						Tercer ciclo 9no. año					
	JSM		MB		BR		JSM		MB		BR		JSM		MB		BR		JSM		MB		BR		JSM		MB		BR	
	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT
1995	8	7	5	3	3	3	7	6	6	3	3	3	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1996	7	7	4	4	3	3	7	7	6	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1997	7	6	5	4	3	3	7	7	5	3	3	3	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1
1998	6	6	4	5	3	3	6	6	5	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1
1999	6	6	5	4	3	3	6	6	4	5	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1
2000	6	6	4	4	3	2	6	6	5	4	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1

Ciclos Escuelas Años/ Turnos	Totales por Turno						Totales por año					
	JSM		MB		BR		JSM		MB		BR	
	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT	TM	TT
1995	17	15	12	8	7	7	32	20	14			
1996	16	16	12	8	7	7	32	20	14			
1997	18	18	13	9	8	10	36	22	18			
1998	18	18	13	11	8	12	36	24	20			
1999	18	18	13	11	10	12	36	24	22			
2000	18	17	13	11	10	11	35	24	21			

Fuente: Elaboración según cuadernillos S.E.T. 3 de las escuelas "José de San Martín", "Manuel Belgrano" y "Bernardino Rivadavia", para los años consignados.

Un último dato para observar el tema de la evolución matricular lo constituye el número de las secciones según los ciclos de enseñanza incluidos en la EGB. En el Cuadro N° 7 puede observarse que el crecimiento matricular del tercer ciclo fue acompañado en todos los casos de la creación de nuevas secciones. A partir de 1997, aumentan la cantidad de secciones producto de la instrumentación del tercer ciclo. Asimismo, esto implicó redistribuciones en las secciones de los ciclos inferiores. Pero al igual que en los indicadores matriculares, cada institución revela particularidades. A fin de ver con más detalle estas dinámicas, analizamos caso por caso:

La escuela "José de San Martín", entre 1996 y 1997, pasó de tener 32 secciones a 36, manteniéndose sin cambios hasta 1999. Posteriormente, en el 2000, desaparece una sección de 8vo. año totalizando 35 divisiones. Como puede observarse en el Cuadro N° 7 el aumento se debe exclusivamente a la instrumentación del tercer ciclo. En 1996, el primer y segundo ciclo registraron 28 secciones mientras que el tercer ciclo tenía 4. Para el año siguiente los primeros ciclos bajan a 27 secciones mientras que el último ciclo incluye 9 secciones, es decir 5 más que el año anterior. La tendencia se profundiza en 1998 cuando los ciclos iniciales descienden a 24 secciones y el tercer ciclo llega a 12 secciones entre turno mañana y tarde. De esta manera, entre 1995 y el 2000 los primeros ciclos pierden 4 secciones en tanto el tercero gana 7. Esto es coherente con la evolución de la matrícula, analizada anteriormente.

Respecto a la escuela "Manuel Belgrano" podemos ver en el citado cuadro que, entre 1995 y el año 2000, 4 nuevas divisiones entran en funcionamiento. El crecimiento en la cantidad de secciones acompañó el proceso de instrumentación del tercer ciclo, ya que entre 1995 y 1996 prácticamente se sostuvo la misma cantidad de secciones para cada año de escolaridad (20); en 1997 con la instrumentación del 8vo. fueron 22; y en 1998 con el 9no. se llegó a 24; manteniéndose estos valores hasta la fecha. Asimismo, en cuanto a la secciones de los ciclos inferiores se mantuvieron en los mismos valores (17) a lo largo de todo el período bajo análisis. Esto complementa los datos precedentemente descriptos respecto a que en

esta escuela la matrícula del 1ero. y 2do. ciclo de enseñanza no registró bajas significativas hasta el año 2000.

Finalmente, así como decíamos que la escuela "Bernardino Rivadavia" registraba el mayor aumento matricular total de todas las institucionales analizadas, es la que revela tener el mayor crecimiento de secciones entre 1995 y el año 2000, debido exclusivamente al funcionamiento del tercer ciclo, en tanto los restantes años de escolaridad no sólo no ganan ninguna nueva sección, sino que pierden una. Esto queda absolutamente evidenciado en el Cuadro N° 7 que muestra el aumento de secciones entre 1995 y 1999 para el tercer ciclo (de 14 a 22) y la baja en los ciclos inferiores (de 12 a 11). Es importante mencionar algo que no aparece en el Cuadro N° 7 pero que resulta significativo y es que la creación de nuevas secciones de tercer ciclo se da exclusivamente en las instalaciones de la escuela "Ingeniero Huergo". Estas secciones corresponden a 9no. año de la EGB.

### **3.2. Algunas consideraciones finales en torno a la evolución de la matrícula estudiantil**

En términos generales, podemos decir que las tres escuelas comparten un desarrollo similar en términos de la evolución matricular. En este sentido, se observa un crecimiento de la matrícula total y de la específica del tercer ciclo en los años iniciales (1997-1998) de la instrumentación de los nuevos años de escolaridad obligatoria y una baja luego de 1998. Es decir, luego de haberse instrumentado el último año de la nueva estructura educativa, se evidencia un descenso de la población estudiantil de la EGB3. Asimismo, se registra en los mismos años una reducción de la matrícula de los ciclos inferiores con la consecuente pérdida de secciones. Esta situación es especialmente gravosa en el caso de la escuela "José de San Martín".

Otro punto a destacar es que de las tres escuelas, la "Bernardino Rivadavia", es la que comparativamente revela tener el crecimiento matricular más importante en el tercer ciclo.

Sin duda, esto se debe al hecho de que la instrumentación de la nueva estructura educativa en esa institución involucró el mecanismo de la articulación. El aprovechamiento del reconocimiento social de la escuela media -lo que asegura un alto poder de convocatoria- sumado a la posibilidad de ampliación de la capacidad edilicia, resultan algunos de los elementos que nos permiten comprender este importante crecimiento.

Por su parte, la escuela "Manuel Belgrano" es la que ha mostrado un desarrollo marcadamente distintivo. Es la única que ha logrado sostener el crecimiento matricular a lo largo de todo el período relevado, fundamentalmente, respecto al tercer ciclo. También, es la única que no revela un descenso importante en la cantidad de alumnos de los ciclos inferiores. Es recién en el año 2000 donde esto empieza a evidenciarse aunque no resulta tan significativo como para producir el cierre de secciones.

Lamentablemente, no se pudieron hallar los mismos indicadores a nivel del distrito de Morón, ni de otros cercanos a fin de contrastar la información obtenida en las escuelas de referencia. La dificultad para encontrar datos agregados confiables hizo imposible incluir en esta sección tales parámetros. En comparación con las tendencias que registra la provincia, tal como se vio, los resultados matriculares a nivel institucional reconocen una dinámica similar. El incremento de la población estudiantil de tercer ciclo resulta compatible, tanto en su ubicación temporal -básicamente entre los años 1997 y 1998- como en su ubicación dentro de la nueva estructura educativa -en primer término en 8vo. año y, en segundo lugar, en 9 no. de la EGB-, con lo ocurrido en el conjunto de la jurisdicción. Asimismo, los datos matriculares recogidos en las escuelas, al igual que a nivel provincial, muestran luego de 1998 un proceso de desaceleración de la mencionada tendencia alcista. Finalmente, también los datos de ambos niveles reconocen un aumento en las variaciones matriculares de los años de escolaridad que comprende la EGB3, fundamentalmente, como veremos más adelante, debido a un incremento de la repitencia.

### 3.3. Indagando la efectividad del discurso retencionista en las escuelas

En esta sección nos concentraremos en el análisis de algunos indicadores que nos permiten indagar en qué medida la reforma logró efectivizar o no la permanencia de los estudiantes en la franja de escolaridad más problemática del sistema educativo. Para ello rastreamos en las estadísticas que cada escuela confecciona para la DGCyE, la cantidad de repitentes entre 1995 y el año 2000 y establecimos la relación que en cada institución se da entre la cantidad de repitentes y la matrícula final.

Asimismo, y teniendo en cuenta los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas, analizamos otros indicadores que parecen adquirir una fuerte significatividad en el marco del nuevo ciclo de enseñanza como son el ausentismo y la sobreedad. Estos últimos fueron relevados de los registros de asistencia escolar para el año 2000.

#### 3.3.1. La repitecua

Junto con los datos de la evolución de la matrícula, los de repitecua, pueden darnos una idea más acabada, acerca del cumplimiento o no, de los objetivos retencionistas de la reforma. El análisis de los mismos nos permite ver, en esta franja de años de estudio que ahora constituyen el tercer ciclo, en qué medida los tradicionales problemas de pasaje entre niveles siguen operando o definitivamente se resuelven.

De acuerdo a los datos que se pudieron obtener en las tres instituciones analizadas, en el período 1995-2000, se observa un elevado porcentaje de repitecua en la EGB3. Si tenemos en cuenta que históricamente estas ex escuelas primarias registraban niveles de repitecua bastante bajos, dado su fuerte impronta retencionista, los valores que se registran a partir de la instrumentación de la reforma resultan realmente impresionantes. Baste como ejemplo el

hecho de que antes de 1996, prácticamente ninguna de las instituciones estudiadas revelaba tener casos de repitecua en los 7mos. grados mientras que en el año 2000, en plena vigencia de la *"Transformación Educativa"*, casi el 20% de los estudiantes de 7mo. año repitieron. Una primera hipótesis explicativa del caso, es que dejó de funcionar la ya citada "promoción automática" en un grado que ya no es el último.

En los Cuadros N° 8 y N° 9 pueden observarse algunas disparidades entre las escuelas en cuanto a la ubicación, en el tiempo y en los años de escolaridad, de esta problemática escolar. Estas disparidades se asocian a múltiples elementos que van desde la modalidad de instrumentación que tuvo el tercer ciclo en cada institución y el tipo de población estudiantil hasta las estrategias pedagógicas aplicadas por las escuelas.



De acuerdo a la lectura de los cuadros podemos ver que de todas las escuelas analizadas, la "José de San Martín" es la que registra en promedio el mayor porcentaje de repitentes. Asimismo, es la que registra los porcentajes más altos durante los años iniciales de la transformación (1997 y 1998) y es la que tiene el porcentaje de repitencia más alto registrado (31% en 1997, año en que se implementó el 8vo. de la EGB). Por último, en el año 2000 y tomando en cuenta la matrícula total de los tres años que conforman el tercer ciclo, el 20% de los alumnos repitió (47 de 240 estudiantes).

La primera aproximación indica que estos resultados tienen vinculación con las condiciones de pobreza en las que se inscribe la mayor parte de su población estudiantil y con las dificultades que se derivan para el desarrollo de la trayectoria educativa.

La institución que le sigue, en términos de porcentajes de repitencia, es la escuela "Bernardino Rivadavia". Los mayores valores se registran en el período 1997-2000, fundamentalmente, en los 8vos y 9nos. años, es decir repitiendo lo que sucedía antes de la reforma en los primeros años de la secundaria. Esto parece deberse a los efectos "no deseados" de la articulación, por cuanto podría afirmarse que en la modalidad "EGB articulada" la ex escuela media logra imponer con mayor facilidad sus tradicionales lógicas expulsivas en el nuevo ciclo de enseñanza. Lamentablemente, no tenemos datos desagregados de repitencia según cada una de las sedes -"Ingeniero Huergo" y "Bernardino Rivadavia"- en donde funciona este tercer ciclo. Con ellos podríamos ver la distribución de los casos y aventurar otro tipo de conclusiones respecto al impacto de la articulación.

Finalmente, la escuela "Manuel Belgrano" es la que registra en el año 2000 los menores porcentajes de repitencia en los 8vos. y 9nos. Se diferencia de las demás instituciones por el elevado número de repitentes en los 7mos. años de la EGB. En el 2000, el 26% de los alumnos que transitaban ese año escolar repitieron. Tanto en términos comparativos con las otras escuelas analizadas, como con su media histórica, resulta realmente significativo este aumento. Esto estaría confirmando, por lo menos en este caso, cambios respecto a la

ubicación de la repitencia en los años de escolaridad, fundamentalmente asociados al desplazamiento de la terminalidad de la escolarización obligatoria hacia el 9no. año.

En síntesis, si bien las tres instituciones presentan altos porcentajes de repitencia en el tercer ciclo estos no se localizan en los mismos años de escolaridad de la EGB3. En primer término, la escuela "José de San Martín" es la que tiene el desarrollo más parejo de esta problemática y también la que presenta la situación más complicada: mantiene altos porcentajes (alrededor del 20%) a lo largo de todo el período (desde 1997 hasta el 2000) y en los tres años de escolaridad. Luego, la escuela "Bernardino Rivadavia" prácticamente no registra casos de repitencia en 7mo. mientras que tiene altos porcentajes en 8vo. y 9no. año llegando a afectar a casi el 20% de esta población estudiantil (estos valores se mantienen relativamente estables entre 1997 y el 2000 lo que demuestra que es una problemática que persiste en el tiempo). Por último, en la escuela "Manuel Belgrano", salvo los años iniciales de instrumentación, se dan bajos niveles de repitencia en los 8vos. y 9nos. años, pero muy altos en los 7mos años.

De lo expuesto, vemos que los datos de las escuelas nos hablan de dinámicas "heterogéneas" que se evidencian a través de una diversa y altamente cambiante distribución de casos de repitencia en el conjunto de años que conforman el tercer ciclo. Lo que sí parece confirmarse es una mutación en las lógicas que históricamente supieron caracterizar el pasaje entre los antiguos niveles primario y medio y en general, el mantenimiento de la repitencia, con un patrón irregular.

En relación con la provincia, vemos que los casos institucionales comparten la tendencia alcista en esta problemática. Si tomamos en cuenta de manera agregada (en las tres escuelas) los datos del tercer ciclo vemos que, mientras entre 1995 y el 2000 la matrícula aumentó un 30% (pasó de 214 alumnos a 730) la repitencia lo hizo en un 105% (pasó de 0 casos a 105). Si bien esto puede ser discutido en función de que no se conocen los casos de repitencia que se habrían producido en los primeros años del nivel medio, cuando todavía

seguía funcionando la vieja estructura educativa (por ejemplo en 1995) es muy significativa la cantidad de alumnos que repiten en relación a los que ingresan en el tercer ciclo.

### 3.3.2. Sobreedad

Otro indicador relevante a indagar en este capítulo es el que refiere al denominado problema de la "sobreedad". Existe acuerdo, en la literatura especializada, en definir a la sobreedad como aquella situación no ajustada a un tipo de escolarización normal ("ideal") por edad y grado de estudio e interpretada como la resultante de una trayectoria "irregular" en el sistema, signada por diversas dificultades "escolares", tales como la repitencia y la deserción.

La denominación en términos de "sobre" o "extra" edad supone que existe una edad normal, ideal, adecuada, prevista, promedio, etc. para realizar el tránsito por cada uno de los años de escolaridad que comprende el sistema de educación formal. Cualquiera que supere estas edades, en los respectivos años de escolaridad, entra dentro de la categoría de extraedad o sobreedad. Por ejemplo, en la escolaridad de la nueva Enseñanza General Básica las edades "promedio" serían las siguientes:

**CUADRO Nº 10: Edades promedio de escolaridad en la EGB**

Año de Escolaridad	Edades promedio*
1ero.	6/7
2do.	7/8
3ero.	8/9
4to.	9/10
5to.	10/11
6to.	11/12
7mo.	12/13
8vo.	13/14
9no.	14/15

\*Se consignaron las edades promedio teniendo en cuenta que el sistema educativo argentino realiza el corte a mitad de cada año escolar (30 de junio).

Un elemento que juega un papel relevante en la determinación de la sobreedad es la características que asume la obligatoriedad escolar, básicamente en términos de los años de escolaridad que comprende y el/los nivel/es que involucra. Definitivamente, no es lo mismo volver obligatorio el nivel inicial que la EGB o el Polimodal; es esperable que la sobreedad sea mayor en los últimos casos que en el primero.

Sin duda, en cualquier sistema educativo la decisión de establecer la obligatoriedad, por ejemplo, del nivel primario haya llevado a aquellos que no la hubieran completado a realizarla compulsivamente más allá de que su edad supere la establecida para esos años de escolaridad. Es decir, que la instrumentación de la obligatoriedad y su extensión conlleva necesariamente la aparición de cierto nivel de sobreedad en relación con aquel tránsito normalizado en el régimen escolar.

En el contexto actual de la reforma educativa, el tema de la sobreedad aparece ligado a la extensión de la obligatoriedad con la instrumentación del tercer ciclo, lo que comprende a un espectro de estudiantes que van desde los 13 a los 18 años de edad. La sobreedad, en este marco, se concentrará en aquellos estudiantes que no terminaron el 7mo. grado, los que sólo hicieron la primaria y los que llegaron a realizar algún año de la ex escuela media pero no pudieron completarla. La irrupción de este colectivo de estudiantes en el sistema es lo que reactualiza la problemática de la sobreedad.

Una de las condiciones que le agrega conflictividad a "la ruptura de la normalidad de la escolarización" es, para el caso de la provincia de Buenos Aires, el hecho de que el tercer ciclo se desarrolle, mayoritariamente, en el espacio institucional de las ex escuelas primarias, instituciones que albergaban, hasta no hace muchos años, a alumnos de hasta 12/13 años de edad. En este sentido, los datos cuantitativos recogidos en este capítulo nos permiten indagar desde qué lugar cada institución observada construye esta problematización, y luego con los relatos del capítulo V, podremos completar el panorama y ver qué concepciones respecto a la escolarización se ponen en juego en este proceso.

De acuerdo a un estudio realizado específicamente sobre los octavos años del tercer ciclo a nivel provincial, se observa que *“en relación a la variable edad, un 72% de los alumnos de octavo año poseen edad normal con relación al nivel que cursan, es decir sus edades van hasta los 13-14 años, mientras que existe un 27,1% de alumnos desfasados en edad en relación con el nivel en cuestión”* (Balduzzi y Suarez, 1999: 9 y 10).

Lo primero que llama la atención en este diagnóstico, es el fuerte peso de la normalización institucional en la percepción e interpretación del fenómeno, como se expresa en los términos *“poseer edad normal”* o *“estar desfasados en edad”*. Esto se comprende en el contexto de un sistema fuertemente estructurado, que además es *“constitutivo de sujetos”* según pasajes étareos, y conlleva los respectivos ritos. La escuela (la escolarización) marca *“etapas”* (la permanencia en la familia / la institucionalización / la edad del trabajo) que fueron complejizándose y se hizo más temprano el inicio de la institucionalización<sup>13</sup>, pero, en el marco de un proceso de cambio cultural de transfiguración y borrado de las fronteras niñez/adolescencia, la escuela mantenía la formalidad de esta diferenciación, aún cuando parece registrarse una cultura infantil cada vez más similar a la típicamente adolescente y unas condiciones de la adolescencia y primera juventud, relativamente infantilizadas (si se atiende a su dependencia del mundo adulto). En algún sentido, la reforma y algunas consecuencias no previstas de la misma, parecen estar instalando en la escuela misma esta indefinición, lo que podría estar explicando al menos parcialmente, la dimensión que adquiere el llamado *“problema de la sobreedad”*, particularmente en los años del tercer ciclo, en agentes del sistema y en los mismo padres.

Aquellos datos de Balduzzi y Suárez, pueden ser comparado con los datos de la Red Federal de Información Educativa en la provincia de Buenos Aires. En ellos se observa que el índice de sobreedad de octavo año prácticamente duplica el de los años inmediatamente anteriores. Así, mientras en sexto grado los chicos fuera de la edad establecida alcanzaban

<sup>13</sup> El Jardín de Infantes marcó este adelantamiento, sin ser obligatorio: el pre-escolar obligatorio es su formalización, la *“estatalización”* de un hecho socio-cultural ya instalado.

casi al 18% de la matrícula y, en séptimo, aproximadamente un 19%, en octavo el índice sube al 37% de los alumnos matriculados<sup>14</sup>.

**CUADRO N° 11: Edades de alumnos de 8vo. año. 1997**

Edades	Porcentaje de alumnos	Porcentaje Acumulado
12 años	0,2 %	0,2 %
13 años	37,0 %	37,2 %
14 años	35,7 %	72,9 %
15 años	18,5 %	91,4 %
16 años	7,3 %	98,7 %
17 años	1,1 %	99,8 %
21 años	0,2 %	100,0 %

Fuente: Balduzzi y Suarez, 1999.

Es importante tener en cuenta que esta investigación se realizó en 1997, es decir el primer año de implementación de los 8vos. años. Como indicamos anteriormente, tanto en ese año como en 1998 ingresaron a la nueva EGB alumnos que habían salido hace ya tiempo del sistema educativo, por lo que los valores de sobreedad deben comprenderse en el marco de las características que asumió su *“reincorporación”*. Así, puede ser un fenómeno transitorio, aunque, como se verá luego, ello no obvia la cuestión de la convivencia entre grupos de edades diversas, cuando la implementación del tercer ciclo se hizo en la misma institución. El tipo de preocupaciones que se plantean son, en ese caso, similares.

Si nos detenemos, en los datos recogidos en las instituciones que se constituyeron en el referente empírico de esta tesis, podemos ver que la sobreedad no se circunscribió a los años iniciales de la transformación, lo que estaría indicando que la sobreedad no está vinculada sólo al impacto inicial de la extensión de la obligatoriedad, sino a procesos culturales complejos, que se vinculan con la dinámica que adquirió la nueva estructura escolar en los contextos concretos de implementación. Esto puede comprobarse al ver los Cuadros N° 12 y N° 13.

<sup>14</sup> Datos de la Red Federal de Información Educativa en la provincia de Buenos Aires para el año 1997.

**Cuadro N° 12: Evolución de la sobreedad\* según institución educativa y sección de tercer ciclo (2000)**

Escuelas	Secciones/ Divisiones	EDAD				
		11	12	13	14	15 o +
"Bernardino Rivadavia"	7° A		14			
	7° B		17	1	1	1
"Manuel Belgrano"	7° A		13	8		
	7° B		14	15	4	
	7° C		8	10	1	
	7° D					
"José de San Martín"	7° A		14	8	9	3
	7° B		16	11	6	
	7° C		10	8	1	6
	7° D		8	5	4	3
"Bernardino Rivadavia"	8° A			10	9	2
	8° D			17	4	5
"Manuel Belgrano"	8° A			35	7	3
	8° D			18	4	4
"José de San Martín"	8° A			13	7	10
	8° B			15	9	7
	8° C			4	19	12
"Bernardino Rivadavia"	9° A			2	11	10
"Manuel Belgrano"	9° A			1	21	5
	9° B				22	4
"José de San Martín"	9° A				13	12
	9° B				11	14
	9° C				9	10
	9° D				8	11

Fuente: Elaboración propia según datos de los Registros de Asistencia de todos los cursos de tercer ciclo de las escuelas: "José de San Martín", "Manuel Belgrano" y "Bernardino Rivadavia" (no incluye el tercer ciclo que funciona en las instalaciones de la escuela "Ingeniero Huergo").

\*Se consignó la extrariedad tomando como referencia los datos del mes de diciembre de 2000.

**Cuadro N° 13: Porcentaje de sobreedad\* según institución educativa y sección de tercer ciclo (2000)**

Escuelas	Secciones/ Divisiones	Cant. total de Alumnos	Cant. de alumnos con sobreedad	Porcentaje de alumnos con edad promedio de escolaridad	Porcentaje de alumnos con sobreedad
"Bernardino Rivadavia"	7° A	14	0	100%	0%
	7° B	20	2	90%	10%
"Manuel Belgrano"	7° A	21	0	100%	0%
	7° B	33	4	88%	12%
	7° C	19	1	95%	5%
"José de San Martín"	7° A	34	12	65%	35%
	7° B	33	6	82%	18%
	7° C	25	7	72%	28%
	7° D	20	7	65%	35%
"Bernardino Rivadavia"	8° A	21	2	90%	10%
	8° D	26	5	81%	19%
"Manuel Belgrano"	8° A	45	3	93%	7%
	8° B	26	4	85%	15%
"José de San Martín"	8° A	30	10	70%	30%
	8° B	31	7	77%	23%
	8° C	35	12	66%	34%
"Bernardino Rivadavia"	9° A	23	10	57%	43%
"Manuel Belgrano"	9° A	26	5	81%	19%
	9° B	26	4	85%	15%
"José de San Martín"	9° A	25	12	52%	48%
	9° B	25	14	44%	56%
	9° C	19	10	47%	53%
	9° D	19	11	42%	58%

Fuente: Elaboración propia según datos de los Registros de Asistencia de todos los cursos de tercer ciclo de las escuelas: "José de San Martín", "Manuel Belgrano" y "Bernardino Rivadavia" (no incluye el tercer ciclo que funciona en las instalaciones de la escuela "Ingeniero Huergo").

\*Se consignó la extrariedad tomando como referencia los datos del mes de diciembre de 2000.

Al igual que los resultados que muestran otras investigaciones realizadas en distritos específicos del conurbano bonaerense<sup>15</sup>, en las escuelas referente de esta tesis, la sobreedad no se circunscribió a los años iniciales de la reforma sino que ésta se mantuvo luego de la

<sup>15</sup> Un análisis realizado sobre el tercer ciclo en escuelas de los Partidos de Lomas de Zamora y La Matanza demostró que en 1998 la sobreedad aumentó un 42% y en 1999 un 50%. Véase Krichesky, Marcelo (coord.) (1999) "Gestión curricular y riesgo pedagógico en EGB3. Análisis de casos en Lomas de Zamora y La Matanza", *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, N° 21, Buenos Aires.

puesta en marcha del 9no. año (1998), experimentando en algunos casos significativos aumentos. Esta situación debe vincularse, como vimos en el apartado precedente, al alto nivel de repitencia que registra el tercer ciclo. De esta manera, la sobreedad estaría expresando dificultades en el tránsito escolar durante el trayecto de la EGB, específicamente en el tercer ciclo.

Si analizamos los valores registrados en diciembre del año 2000 para cada una de las instituciones, podemos ver que el mayor porcentaje de sobreedad promedio se da en la escuela "José de San Martín", siguiéndole la escuela "Bernardino Rivadavia" y, finalmente, la escuela "Manuel Belgrano" con los valores relativamente más bajos.

Resulta interesante ubicar en qué años de escolaridad los índices de sobreedad tienden a ser más altos. En términos generales éstos se ubican en los 9nos. años aunque con porcentajes dispares según la institución. Para la escuela "José de San Martín", los porcentajes de sobreedad en los 9nos. años, según la sección, van desde el 48% al 58%. En la escuela "Bernardino Rivadavia", el 43% de los alumnos de 9no. año presenta una situación de sobreedad. En este punto es importante tener en cuenta que no se pudieron obtener datos de sobreedad respecto del tercer ciclo que se encuentra en la ex escuela media "Ingeniero Huergo". Finalmente, en cuanto a la escuela "Manuel Belgrano", sus dos secciones de 9no. año registran un 19% y 15% de extraedad respectivamente.

En cuanto a los 8vos. años, vuelven a resultar significativos los porcentajes de sobreedad en la escuela "José de San Martín"; prácticamente más del 30% de la población estudiantil de ese año de escolaridad presenta sobreedad. A pesar de esto, no resultan menores los porcentajes de sobreedad que registran los 8vos. en las escuelas "Bernardino Rivadavia" y "Manuel Belgrano". Como es esperable, por la distribución que tradicionalmente la escuela hace del alumnado, en ambas instituciones observadas el turno tarde de enseñanza concentra a la población de mayor edad. Para la primera escuela, la sección que se desarrolla en el turno mañana presenta un 10% de extraedad mientras que la que tiene lugar

en el turno tarde el porcentaje trepa al 19%. En la segunda escuela, la sección del turno mañana también tiene un porcentaje menor frente a su par de la tarde (7% y 15%).

Finalmente, respecto a los 7mos. Años, vemos que la escuela "José de San Martín" es la que nuevamente presenta los valores más altos, que según la sección van desde el 18% al 35% de sobreedad. Le sigue la escuela "Manuel Belgrano" con un 5% y un 12% para cada una de sus divisiones y, por último, se encuentra la escuela "Bernardino Rivadavia" con apenas el 10% de extraedad y en tan sólo un de sus cursos.

Si tenemos en cuenta que históricamente los niveles de sobreedad en las escuelas primarias resultaban muy poco significativos, los valores actuales (en particular en los 7mos. años), revelan importantes transformaciones respecto al tipo de escolaridad que desarrollan los alumnos en las nuevas EGBs.

Habiendo hecha esta medición hacia fines del 2000, los altos niveles de sobreedad en los 8vos. y 9nos. años del tercer ciclo probablemente no sólo se expliquen por la reincorporación en 1997 y en 1998 de alumnos que habían salido del sistema. La importante cantidad de alumnos con extraedad revela que se trataría de nuevos repitentes que se enfrentaron a problemas en el mismo trayecto del tercer ciclo. Durante los primeros años de implementación (1996-1998) sin duda la explosión matricular estuvo vinculada con el ingreso masivo de aquellos que habían abandonado los estudios en etapas anteriores, por ello se entiende que inicialmente el nivel de sobreedad haya aumentado. Pero como mostramos en el apartado 3 de este capítulo, con el tiempo el crecimiento matricular fue desacelerándose en parte como consecuencia de la disminución del ingreso de aquellos alumnos que se reincorporaban al sistema. Esta nueva situación debería haber modificado el nivel sobreedad, mas no es lo que parece haber sucedido. De esta manera, los actuales valores de sobreedad se vinculan con situaciones post instrumentación de la reforma y esto se relaciona, internamente, con los altos niveles de repitencia que se registran entre 1999 y el 2000 en el tercer ciclo. Si bien no podemos saber si los alumnos que presentan sobreedad han sido repetidores en alguno de los ciclos inferiores (cuestión poco probable ya que éstos

siguen manteniendo la lógica de la ex escuela primaria en cuanto a la aplicación de modalidades de "promoción" automática) los altos niveles de repitencia registrados en el tercer ciclo, en particular después de 1998, nos permiten suponer que la sobreedad está fuertemente relacionada con estas dificultades en el marco de la nueva estructura educativa. Así, la sobreedad más que ser la consecuencia del ingreso de estudiantes que han abandonado los estudios es el resultado de la aplicación de una estrategia retensiva (que asumió distintas formas según la escuela) a problemáticas educativas tradicionales. Como se podrá ver en el capítulo V, la repitencia en general no deviene en un abandono de la escuela sino que los estudiantes se quedan aún cuando tengan que volver a realizar el año escolar y queden en una situación de sobreedad respecto a sus compañeros de cursada. Es decir, la sobreedad es el resultado de la singular apropiación institucional respecto de la política retentiva de la reforma.

### 3.3.3. El ausentismo

Un último indicador que hemos decidido incluir es el del ausentismo estudiantil. Tal y como expresan los relatos de los sujetos entrevistados, la inasistencia de los alumnos pasó de ser un tema poco relevante a constituirse en un verdadero "problema" en el marco de las nuevas EGBs, en particular en el tercer ciclo de enseñanza.

Este indicador, al igual que los otros que hemos relevado anteriormente, también da cuenta y nos informa acerca del tipo de escolaridad que están realizando los alumnos en su trayecto por la nueva estructura educativa. Si tenemos en cuenta que la reforma supuso la extensión de la escolaridad obligatoria este indicador deviene realmente significativo a los fines de indagar la modalidad de "inclusión" que ha operado la transformación educativa. La regularidad (o no) que registra la presencia de los estudiantes en el ámbito escolar nos permite superar la mirada estrictamente cuantitativa de la "inclusión" y avanzar hacia los

aspectos cualitativos ligados a las particulares modalidades de permanencia en la institución pedagógica.

Lamentablemente, no se pudo hacer un relevamiento más profundo a fin de reconstruir la evolución histórica de este indicador a lo largo del período bajo análisis (1995-2000). A pesar de ello, los datos para el año 2000 nos habilitan para establecer diferencias importantes entre las instituciones estudiadas.

**Cuadro N° 14: Porcentaje de inasistencias por año de escolaridad y sección del tercer ciclo (2000)**

Año Escolar	7mo. año				8vo. año				9no. año			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Escuela "José de San Martín"	43% (TM)	29% (TM)	35% (TT)	45% (TT)	40% (TM)	54% (TM)	57% (TT)	-	45% (TM)	39% (TM)	54% (TT)	60% (TT)
Escuela Manuel Belgrano	10% (TM)	11% (TM)	15% (TT)	-	10% (TM)	13% (TT)	-	-	9% (TM)	22% (TT)	-	-
Escuela "Bernardino Rivadavia"	15% (TT)	5% (TM)	-	-	15% (TM)	-	-	17% (TT)	-	19% (TM)	-	-

Fuente: Elaboración propia según datos de las Registros de Asistencia de todos los cursos de tercer ciclo de las escuelas: "José de San Martín", "Manuel Belgrano" y "Bernardino Rivadavia" (no incluye el tercer ciclo que funciona en las instalaciones de la escuela "Ingeniero Huergo").

Como puede observarse en el Cuadro N° 14, los mayores porcentajes de inasistencias se registran en la escuela "José de San Martín". En esta institución, los valores resultan marcadamente elevados en los tres años de escolaridad comprendidos dentro del tercer ciclo: los estudiantes tienen una asistencia promedio de tan sólo el 60%, es decir que ni siquiera cumplen con el 85% de regularidad establecido en la normativa. Esta situación cuestiona fuertemente la "inclusión" educativa de estos alumnos que casi la mitad de su tiempo escolar no la pasan en la escuela. Como afirmaba uno de los sujetos entrevistados resulta una escolaridad "intermitente", que interrumpe el proceso de enseñanza-aprendizaje. Finalmente, respecto a la relación de estos porcentajes con los turnos de

enseñanza (mañana o tarde), parece haber cierta profundización de la problemática en el turno tarde. Lamentablemente, por no disponer de datos sobre los demás indicadores analizados (matrícula y repitencia) según esta variable, no pueden sacarse conclusiones más generales respecto a su incidencia. A pesar de esto no pueden dejar de reconocerse los procesos de selección interna que históricamente lleva adelante la escuela en términos de distribución de alumnos por turno según ciertas características socioeducativas (repiteles, pobres, etc.) y los procesos de autoselección que tienen lugar entre los estudiantes y sus familias a la hora de elegir el horario de cursada o de aceptar el que le ofrecen, cuando prefieren elegir la escuela.

En cuanto a la escuela "Bernardino Rivadavia", hay que tener en cuenta que no se pudieron obtener datos del tercer ciclo que funciona en el colegio técnico "Ingeniero Huergo" por lo que ninguna conclusión que saquemos en función del Cuadro N° 14 puede resultar concluyente. En este sentido, lo más significativo es el 20% de ausentismo que registra el único 9no. año que funciona en la escuela sede.

Por último, la escuela "Manuel Belgrano" comparativamente revela tener el nivel más bajo de ausentismo estudiantil, aunque de acuerdo a las entrevistas realizadas a sus directores y maestros, está muy por encima de la media histórica que supo tener cuando todavía era una escuela primaria. En este caso resulta llamativo el porcentaje de ausentismo que registra el 9no. año (22%).

#### **4. Recapitulando y ensayando posibles interpretaciones**

En términos generales, podríamos decir que las escuelas en las que realizamos la observación de estos fenómenos, comparten las tendencias que se registran a nivel del conjunto de la provincia: tanto en relación con la evolución matricular como con la repitencia, la sobreedad y el ausentismo estudiantil pudimos identificar comportamientos

similares entre el nivel institucional y el provincial. Asimismo, dentro de estas macro tendencias, las escuelas observadas describen ciertas dinámicas y resultados diferenciales, lo que estaría revelando la presencia de otros elementos intervinientes, además de la extensión de la obligatoriedad escolar y la nueva estructura educativa (que incluye el tercer ciclo y la desaparición del pasaje entre el nivel primario y el medio).

Respecto a lo primero, los datos recabados en cada institución, correspondientes a los terceros ciclos, mostraron que si bien hubo un significativo incremento matricular durante los primeros años de instrumentación de la reforma, posteriormente a 1998 (año en que se pone en marcha el 9no. de la EGB) comienza a evidenciarse una disminución de la población estudiantil. Esto en realidad revela el importante efecto inclusivo que tuvo la extensión de la obligatoriedad escolar en la primera etapa de implementación de la nueva estructura educativa. De alguna manera, la ampliación de la escolaridad obligatoria, que implicó fundamentalmente el tercer ciclo, fue efectiva en cuanto a incrementar la incorporación de alumnos que habían quedado fuera del sistema, mas no expresa nada respecto a la permanencia dentro del mismo y menos aún al tipo tránsito que se realiza a lo largo de esos años de escolaridad. Una vez que dicha extensión estabilizándose y normalizándose, vuelven a cobrar relevancia otros factores que, de manera menos explícita y evidente intervinientes activamente en la trayectoria educativa de los estudiantes. Entre éstos, podemos identificar desde las prácticas y concepciones pedagógicas de los docentes, las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias hasta las condiciones laborales de los agentes del sistema, entre otros. En este sentido, no sólo las culturas institucionales sino los contextos socioeconómicos en los que se inscriben las unidades educativas de referencia, estarían jugando un papel relevante en la dinámica que asumen los fenómenos descriptos. En este sentido, pudimos ver que la escuela "José de San Martín", geográfica y socialmente inscripta en un contexto de pobreza estructural, revela los peores resultados en términos de pérdida matricular y niveles de repitencia, así como, niveles de sobreedad y ausentismo estudiantil. En una posición intermedia podríamos ubicar a la escuela "Bernardino Rivadavia", ubicada en un barrio de desocupados y nuevos pobres, seguida por

la escuela "Manuel Belgrano", con los resultados comparativamente menos negativos desde este punto de vista, inserta en una comunidad de clase media empobrecida.

Este significativo desgranamiento pudo rastrearse también a través de otros indicadores tales como la variación matricular que se registra a lo largo de cada año y la evolución de las secciones. Se observó que durante el desarrollo de cada ciclo lectivo (en el período 1995-2000) las instituciones perdieron una importante cantidad de alumnos, en especial en el trayecto que corresponde a la EGB3. Al igual que ocurre con los indicadores anteriores, los datos describieron una suerte de continuo que iría desde la escuela "José de San Martín", con los resultados más gravosos, hasta la escuela "Manuel Belgrano" quedando en un lugar intermedio la escuela "Bernardino Rivadavia". Podríamos decir que la tendencia cada vez más importante de la EGB3 a constituirse en un ciclo con una matrícula altamente dinámica, parecería dar cuenta del funcionamiento de lógicas expulsivas en la nueva estructura. Dado que las escuelas no realizan ningún seguimiento de las trayectorias escolares luego de los "pases" de los alumnos, poco se sabe si la negatividad de esta diferencia es el simple reflejo de una importante movilidad interinstitucional o cuánto esconde de posibles "deserciones" y "abandonos".

Por otra parte, también se observó que, paralelamente al aumento de las matrículas del tercer ciclo, se dio un proceso de pérdida matricular en los ciclos inferiores de la EGB y que dicha pérdida no se detuvo, aún cuando empezó a desacelerarse el ingreso de estudiantes al nuevo ciclo. Frente a esta compleja situación podríamos aventurar algunas explicaciones, ninguna de las cuales resulta concluyente en tanto los datos cuantitativos sólo nos permiten una parcial aproximación a esta problemática. A pesar de esto, es factible hipotetizar, sobre todo a partir de los testimonios del capítulo V, que inicialmente esta redistribución de los alumnos de la EGB3 en detrimento de la EGB 1 y 2 se debió al impacto que tuvo la instrumentación de la nueva estructura en la decisión de algunos padres de cambiar (o mantener) a sus hijos de institución. En dicho marco, era esperable que luego de un primer período de "adaptación" la pérdida matricular en los ciclos inferiores desapareciera, aunque esto no es lo que parece haber sucedido. En este punto, al igual que

en el anterior, habría que indagar otras cuestiones que exceden los cambios estrictamente normativos de la reforma y que de manera menos "formalizada" estarían operando en estos procesos. Se trata de dinámicas más estructurales que se vinculan con las relaciones entre el sistema educativo, sus lógicas de funcionamiento, y el contexto socioeconómico en el que las instituciones concretas desarrollan su labor pedagógica. Esto no significa que los cambios formales de la transformación (como por ejemplo, las modalidades de instrumentación del tercer ciclo -completa o articulada-) no hayan participado en modo alguno en los resultados descriptos, sino que estos cambios formales debieron "ponerse en juego" (en el sentido de disputarse) en los contextos institucionales concretos (que incluyen: poblaciones estudiantiles diferentes, estrategias pedagógicas diversas, así como, entre otras cosas, modelos distintos de gestión institucional). Es en el marco de esta compleja relación en la que se definen las particulares formas y orientaciones que finalmente adoptan las disposiciones reformistas. Justamente, las diferencias institucionales permiten confirmar dinámicas y sentidos divergentes de la política estatal a pesar de contenidos normativos unívocos.

Los datos cuantitativos de este capítulo han mostrado qué lejos se encuentra ésta como cualquier otra reforma de garantizar resultados "homogéneos". Estos últimos (los resultados) siempre devienen productos de procesos complejos en los que desde una multiplicidad de condiciones materiales y simbólicas son apropiados e interpretados los cambios propuestos. Las diferentes consecuencias/efectos que describen los indicadores educativos en cada una de las escuelas de referencia, dan cuenta de la importancia que adquieren los procesos de implementación en la *construcción* de los mismos.

El logro de los objetivos más anunciados de la reforma: "*la inclusión de los sectores que quedaron fuera del sistema educativo y la mejora de la equidad educativa*" no sólo se juega en el cambio de estructura y en la extensión de la obligatoriedad escolar. Es factible pensar que las diferenciaciones que existían previas a la reforma al interior del sistema, fruto de un contexto de creciente desigualdad social, dieron lugar a una apropiación

diferenciada de la misma, que a su vez profundizó las tendencias fragmentadoras y segmentadoras que el sistema ya presentaba.

En síntesis, en tanto la inclusión como problema no involucre una definición acerca del tipo de trayecto escolar que se busca, lo que alude a la modalidad y calidad de permanencia en la escuela en función de cierta expectativa respecto de la educación, y, fundamentalmente, en tanto no incluya una reflexión que vincule ese trayecto con las condiciones necesarias para garantizarlo, el problema quedará reducido a una mera incorporación "numérica" dentro del sistema (con consecuencias muy desiguales para los sujetos implicados) y la solución no operará cambios de un orden distinto.

## 5. Bibliografía

BALDUZZI, Juan y SUÁREZ, Marta (1999) "La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses", *Cuadernos de Informes e Investigaciones*, N° 1, Secretaría de Educación y Cultura, Departamento de Investigación, SUTEBA, marzo, Buenos Aires.

BALDUZZI, Juan (2001) "Desigualdad y exclusión educativa en el "tercer ciclo" de la Provincia de Buenos Aires", *Cuadernos de Informes e Investigaciones*, Secretaría de Educación y Cultura, Departamento de Investigación, SUTEBA, Buenos Aires.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBODERON, Jean Claude y PASSERON, Jean Claude (1975) *El oficio del sociólogo*, Siglo XXI, México.

FANELLI, Ana María (1987) "Notas sobre estructura social y políticas sociales. Los casos de la educación y la salud en la Argentina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 24, N° 69, mayo-agosto, Buenos Aires.

GRASSI, Estela (1999) *Política y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista*, Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

HIRSCHBERG, Sonia (coord.) (2000) "Implementación y localización del Tercer Ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales", *Unidad de Investigaciones Educativas*, Subsecretaría de Educación Básica, Ministerio de Educación de la Nación, Julio, Buenos Aires.

KRICHESKY, Marcelo (coord.) (1999) "Gestión curricular y riesgo pedagógico en EGB3. Análisis de casos en Lomas de Zamora y La Matanza", *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, N° 21, Buenos Aires.

LEANDRIANI, Néida (1988) "La deserción escolar, una manera de nombrar la exclusión social", en *Revista Crítica Educativa*, Año 3, N° 4, Buenos Aires.

## CAPÍTULO V

### La Reforma Educativa en las Instituciones Educativas

Como mencionamos anteriormente la consigna general de "*Más y mejor educación para todos*" se constituyó en el nudo central del discurso político que avaló no sólo la necesidad de la reforma sino del modelo de cambio finalmente adoptado. Es en el marco de estos objetivos explícitos donde se deben analizar no sólo las consecuencias de la instrumentación de este ciclo sino la coherencia, oportunidad y consistencia de las transformaciones. Es decir, en tanto ésta consigna se tome "en serio"<sup>1</sup> podremos reflexionar acerca de los sentidos e interpretaciones que los sujetos construyen en función de la misma.

En el presente capítulo el análisis se concentrará en los procesos cotidianos de recepción y apropiación de los contenidos de la reforma, en particular los referidos al ciclo bajo análisis en los contextos escolares concretos.

Nos interesa la vinculación que se establece entre el/los discurso/s público/s referidos a la educación y sus "usos" en los *espacios*<sup>2</sup> donde interactúan los sujetos del sistema educativo, que deben encontrar en ellos los fundamentos de sus propias acciones. Entendemos que los fenómenos desarrollados a partir de la instrumentación de la reforma educativa, en particular con la puesta en marcha de la nueva organización educativa que conlleva la creación del tercer ciclo de la EGB, no pueden explicarse satisfactoriamente desde la "aplicación correcta/incorrecta de las nuevas normas", ni de la "adecuada/inadecuada instrumentación del nuevo ciclo", sino que resultan de la dinámica compleja que vincula el

<sup>1</sup> Esto quiere decir que no se presuponen "aviesas intenciones" tras la consigna, sino que trataremos de comprender sus contenidos y alcances para los diferentes sujetos involucrados.

<sup>2</sup> Véase en el capítulo I desarrollo del concepto de *institución* como espacio de lucha y disputa de sentidos.

proceso de definición de la reforma, las particularidades del sistema y las prácticas de los sujetos del mismo.

Desde nuestro punto de vista es necesario inscribir esos discursos, prácticas y estrategias como parte del proceso de institucionalización de la política de reforma educativa.

### Adentrarse en las instituciones educativas

Introducimos en la cotidianeidad de las escuelas implica sumergirse en los procesos políticos que la van conformando, simultánea y contradictoriamente, como parte de un sistema más amplio. Nos referimos al conjunto de las "escuelas públicas de la provincia de Buenos Aires"; dentro del cual cada escuela se desarrolla como unidad distintiva, singular y ámbito de cristalización de las políticas educativas.

Como se desarrolló en el capítulo II, encontramos que las escuelas son ámbito de construcción y no sólo de "aplicación" de la política de "*Transformación Educativa*" porque los discursos y las prácticas de los sujetos que las transitan y habitan también producen los sentidos que se constituyen en fundamento de la acción educativa. Entre otras cuestiones, la reforma educativa puso en juego el sentido de la educación en general y de la acción educativa en particular. Precisamente, en la escuela es posible aprehender las disputas en torno a ellos, expresadas en las prácticas (y en la interacción conflictiva) de los sujetos. Entre los objetivos expuestos por el discurso reformista y los resultados de la reforma en las escuelas se conforma la política. Las brechas entre ambos no pueden interpretarse únicamente como meros efectos o impactos de la acción estatal, sino como hecho político en sí mismo. Las adaptaciones, las reacciones y las invenciones que desarrollan los sujetos que intervienen en la instrumentación del tercer ciclo de la EGB forman parte de esa construcción compleja que es una política de Estado.

Dado que una de las hipótesis subyacentes en el análisis conduce a suponer que el contexto socioeconómico de cada institución demarca condiciones (no única ni principalmente materiales, sino de interpretación y de prácticas) diferentes para la implementación de la reforma, en el presente capítulo se analiza la puesta en marcha del tercer ciclo de la EGB en cada una de las tres escuelas. Al final, se comparan las modalidades diferenciales de implementación y sus fundamentos.

### La escuela "José de San Martín": Una institución educativa en la adversidad

La escuela "José de San Martín" se encuentra ubicada en un barrio carenciado del Partido de Morón en el sur de la localidad que se conoce como Castelar. El barrio lleva el nombre de San Luca y linda con diversos asentamientos de los Partidos de La Matanza y Merlo.

Varias razones hacen de esta escuela un establecimiento destacable en el conjunto de EGBs que funcionan en territorio moronense. En primer lugar, porque a ella asisten casi 1000 alumnos, una matrícula más que relevante si se tiene en cuenta que esta escuela implementó el tercer ciclo sin articulación con el nivel medio. En segundo lugar, porque maneja un importante presupuesto en lo que hace a las políticas compensatorias que lleva adelante la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia. Básicamente, nos referimos a los cupos que la institución tiene asignados para brindar los servicios de copa de leche y almuerzo<sup>4</sup>, tanto durante el ciclo lectivo como en los recesos escolares de invierno y verano. Finalmente, resulta una escuela relevante por las características socioeconómicas de la población y las problemáticas en las que se halla involucrada.

Cuando los límites políticos de Morón fueron redefinidos, durante la gestión del Intendente justicialista Juan Carlos Rousellot, una gran parte de los barrios, villas y asentamientos<sup>5</sup> de

<sup>3</sup> Es importante aclarar que los nombres de las escuelas analizadas y de los barrios, villas o asentamientos donde se ubican han sido modificados y resultan totalmente ficticios, mientras que los correspondientes a localidades y partidos son reales.

<sup>4</sup> De acuerdo a los datos obtenidos para el año 2000, la escuela "José de San Martín" tenía asignados 300 cupos para "Comedor" y 1038 para "Copa de Leche". Si tenemos en cuenta la totalidad de cupos otorgados al conjunto de instituciones educativas del Distrito Escolar IV -Morón- observamos que la escuela "José de San Martín" registra el cupo más alto de "Copa de Leche" y uno de los más importantes dentro de la prestación "Comedor".

<sup>5</sup> En este punto resulta relevante tener en cuenta las diferencias más significativas entre "barrio", "asentamiento" y "villa". Mientras los dos primeros corresponden a ocupaciones regulares de tierra urbana vacante, en donde existe una planificación de la ocupación y una organización del espacio físico a habitar, en el caso de las villas, se trata de ocupaciones irregulares en donde se producen tramas urbanas desordenadas (es decir no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos) y donde la ocupación no se da planificadamente y en una sola vez sino que responde a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo. Justamente por estas características, las villas poseen siempre una alta densidad poblacional (Cravino, 1998). Algunos autores marcan otras particularidades que incluyen características cualitativas de las viviendas y de sus habitantes. En este sentido,

sectores en condiciones de pobreza, quedaron jurisdiccionalmente integrados a los nuevos Partidos de Hurlingham e Ituzaingó. El barrio San Luca, junto con la villa San Carlos y el barrio de la Aeronáutica, constituyen los aglomerados urbanos que, con estas características, conservó el Municipio. Por dicho motivo, resultaba importante para esta investigación tener como referente empírico una institución escolar ubicada en alguno de esos lugares.

Una primera característica del barrio San Luca es su no siempre fácil acceso. Ubicado a unas cincuenta cuadras de la estación Morón del ferrocarril<sup>6</sup> y a unas veinte de la de Ituzaingó, está mayoritariamente formado por calles de tierra por las que los días de lluvia resulta complicado transitar. A esto hay que agregarle que sólo pasa una línea de colectivo y que ésta apenas recorre la calle principal del barrio sin internarse en ninguna de las cuadras aledañas.

Otro punto importante a tener en cuenta es que el barrio San Luca, como otras zonas del Partido de Morón, no posee red cloacal ni desagües pluviales. Una enorme y publicitada estafa le impidió a los muchos vecinos que habían pagado, con ahorro y esfuerzo, acceder a estos servicios<sup>7</sup>.

En dicho paisaje, la institución escolar adquiere una visibilidad importante. Ocupa prácticamente la mitad de una manzana en la que, además, se erigen otros significativos edificios como el jardín de infantes municipal, la sociedad de fomento -donde funciona el centro de salud- y la iglesia evangelista. A esto se le suma dos importantes espacios públicos lindantes con la escuela: uno es la "canchita" de fútbol y el otro es la plaza.

se afirma que las villas están mayoritariamente formadas por viviendas construidas con materiales de desecho y sólo en algunos casos de mampostería, lo que les otorga una alta precariedad (Bellardi y De Paula, 1986). Asimismo, sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte del entorno social. Así aparecen apodos con connotación peyorativa como "cabecitas negras", "villeros", "negros villeros", etc. (Ratier, 1972).

<sup>6</sup> Ex Ferrocarril Sarmiento, actualmente Transporte de Buenos Aires (TBA).

<sup>7</sup> En ella estuvieron involucrados el Municipio, fundamentalmente, el Intendente Juan Carlos Rousellot, y la empresa contratada para hacer las obras. Como se comprobó, luego de diversas investigaciones, existía connivencia entre ambas partes.

Alrededor de este "centro", en las manzanas contiguas, hay casas precarias, en algunos casos construidas de material y en otros de chapa y cartón. También se pueden observar algunos comercios montados en las mismas viviendas a modo de pequeños quioscos y proveedurías de bienes básicos.

Adentrarse en las calles laterales a esa "manzana de las luces" -tal como la describió uno de los entrevistados- significa avanzar en la profundidad de las condiciones de pobreza y marginalidad. Las viviendas se vuelven con cada paso más humildes y yendo en dirección sur, hacia el límite con La Matanza y Merlo a pocas cuadras de la escuela, se encuentra instalada una enorme villa de emergencia.

El edificio de la escuela no pudo permanecer inmune a los procesos de empobrecimiento que han golpeado con fuerza a los sectores sociales más vulnerables. Esto se manifiesta en especial en las transformaciones que sufrió la arquitectura escolar. La extensión de las paredes medianeras -a lo largo y a lo alto-, la instalación de alambre de púa sobre sus bordes, la colocación de rejas en todas las ventanas que dan a la calle y una puerta de entrada que parece blindada, dan la sensación de estar frente a una suerte de "bunker" que por todos los medios intenta que el "afuera" no lo invada. La destrucción y el abandono que muestra el edificio también impactan en las típicas imágenes construidas en torno a la tradicional escuela pública. Junto a los "recaudos y protecciones" levantados, también se observan los vestigios de los innumerables intentos por franquear sus fronteras. Persianas rotas, rejas limadas, alambres cortados y hasta boquetes en las paredes, se constituyen en metáforas y símbolos de la inviabilidad de los intentos por separar la institución de la sociedad de la que es parte, como si tal cosa fuese posible. Al mismo tiempo expresan la impugnación de la que es objeto una institución que sigue erigiéndose como la imagen de la sociedad "deseada" pero que siempre "deja afuera" a algunos. Estas acciones deben interpretarse a modo de intentos por lograr alguna integración, aunque sea en los márgenes. Desde allí se resiste la exclusión; la "desadaptación" que manifiestan los que intentan "invadirla", según palabras de un entrevistado, se constituye en una forma de resistencia al desamparo que experimentan. Se trata de una lucha desesperada por evitar la pérdida

absoluta de referencias; y la escuela es una referencia y un objeto de valoración aunque se la impugne. Como afirma Duschatzky, la idea de valoración de la escuela no debe interpretarse exclusivamente en términos de recepción positiva. *"La valoración no expresa necesariamente aceptación. Hay valoración cuando el significante en cuestión -en este caso la escuela- no es un lugar indiferente de identificación. La valoración puede asumir la forma de empatía, rechazo, implicación positiva o agresión. Es la carga libidinal con que se inviste a un objeto lo que da cuenta del lugar simbólico que ocupa para los sujetos. Los episodios de agresión a la escuela no hacen otra cosa que poner al descubierto la frustración de no haber sido incluidos en el discurso educativo"* (1999: 14).

El carácter ambivalente de la valoración parece expresarse con claridad en las expresiones y acciones de las autoridades. Por un lado, se afirma que la escuela es una institución respetada por la comunidad (*"son pobres, pero la escuela es del barrio"*) y, por el otro, resultan llamativos los ingentes esfuerzos tendientes a asegurar la integridad y protección del establecimiento contra los sistemáticos destrozos y robos que día a día sufre<sup>8</sup>.

De alguna manera, esto hace referencia a lo que Fitoussi y Rosanvallon llamaron las nuevas formas de delincuencia: una delincuencia que se inscribe en un fenómeno general de desunión social y fragilización colectiva. De acuerdo a estos autores *"no se trata de atentados a los bienes (robos) sino de "patologías del vínculo social" (actos de incivildad, trastornos sociales y familiares)"* en los que se expresa la impugnación al orden público, no necesariamente como lo definen los poderes públicos, sino como se los construye en la vida cotidiana<sup>9</sup> (1997: 53 y 54).

<sup>8</sup> Por ejemplo, durante una de las observaciones realizadas en el trabajo de campo se suscitó una situación que muestra de manera patente estas tensiones. Llegó a la Dirección la Presidenta de la Cooperadora Escolar para avisar que estaba rota la claraboya de uno de los baños y que por ese espacio alguna persona podía entrar a robar. En el diálogo que mantuvo con la Directora, la mujer aclaró que si bien la pequeña ventilación tenía rejas, lamentablemente, eran muy finas y podían ser limadas con facilidad. La Directora le preguntó qué se podía hacer y la mujer contestó que había que llamar a la comisaría para que vigilen la escuela hasta tanto se pueda arreglar definitivamente la claraboya.

<sup>9</sup> Para Fitoussi y Rosanvallon se trata de una delincuencia que se transforma en un medio de socialización negativa frente a la ausencia de instituciones integradoras e incluyentes. En ella, no importa tanto el botín o la ganancia del robo sino el beneficio identitario obtenido frente a los pares, los adultos o hasta frente aquellas instituciones que los excluyen. De esta manera, estos atentados se constituyen en un anclaje que permite la

La relación con las fuerzas de seguridad provinciales resulta otro hecho llamativo en este contexto de pobreza y miseria. Su presencia casi cotidiana y su intervención en actividades del quehacer de la institución la integran funcionalmente a la dinámica escolar. Una alumna de 7mo. año nos contaba *"siempre está la policía, cuando los chicos salen del colegio. Está la policía parada en la esquina por si llega a haber algún problema, vos siempre vas a ver a la policía por acá. Por eso es un barrio tranquilo".* Así, en este contexto la "tranquilidad" significa mantener en coto la lucha entre pobres, entre aquellos que ya no tienen nada que perder y aquellos que intentan conservar algo, aunque sea su vida. Resulta paradójico, aunque definitivamente razonable, que la policía, uno de los máximos representantes de este orden inhumano y desigual, se constituya en el garante de la paz social. Una paz basada en la represión de aquellos que el mismo orden deja afuera.

Tan permanente e indiscutida es la presencia policial en esta escuela, que en su cartelera principal, puede leerse un afiche titulado "Violencia Escolar" en el que se informa una serie de acciones que de manera conjunta lleva a cabo la Dirección Provincial de Cultura y Educación y el Ministerio de Seguridad bonaerense. Entre ellas se destaca el Programa de Seguridad Aurora<sup>10</sup> en el que se *"asignan agentes policiales en la puerta de los establecimientos escolares a la entrada y salida de alumnos"*. Asimismo, se informa que el programa *"se desarrolla también en la adyacencias de las escuelas y garantiza la presencia de policías durante las noches, para tratar de evitar robos, saqueos e incluso incendio de establecimientos"*. Esta política de seguridad no es universal, sino que focaliza su intervención en algunas instituciones educativas de la provincia de Buenos Aires, entre ellas la escuela "José de San Martín". Es decir, escuelas consideradas de riesgo y peligro potencial por las comunidades en las que se insertan.

El interior de la institución escolar condice con su fisonomía externa. Otras fronteras se erigen, a través de paredes y rejas que dividen y encierran los distintos espacios y sujetos

construcción de algún tipo de identidad social. Véase Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires.

<sup>10</sup> Este programa se desarrolló bajo la gestión de José Octavio Bordón en la cartera educativa provincial (1999-2001) y en el marco del Plan Provincial de Prevención de la Violencia Escolar "José Manuel Estrada".

que la transitan y habitan. La idea de la escuela como ámbito de contención adquiere en este caso un sentido claro y profundo a través de una materialidad que habla por sí misma. El "control de los cuerpos dóciles" se visibiliza en diversos instrumentos y dispositivos que muestran el desarrollo de una política de control y disciplina específica. Ésta se caracteriza por definir con claridad los límites del encierro, qué puertas no se transponen sin autorización y qué sanciones les caben a los que transgreden las reglas establecidas.

Podríamos decir que en esta escuela cada ambiente tiene sus propias fronteras: cada puerta que permite la comunicación entre uno y otro espacio está protegida por una reja, por una cadena y un candado. Los baños, las aulas, el comedor, la sala de video, la preceptoría, la biblioteca, el quiosco, la dirección, el gabinete pedagógico *"están guardados bajo siete llaves"* -según las expresiones de una portera-

La Directora de la escuela nos cuenta, a través del relato de un suceso, las dificultades que tuvieron para garantizar la seguridad de algunas instalaciones.

*"Cuando el gobierno nacional nos mandó el laboratorio no fue fácil instalarlo porque había que encontrar el lugar adecuado, es decir que estuviere bien a resguardo. Debía estar en un lugar seguro con alarmas, porque siempre hay un "desadaptado" de la comunidad, que generalmente no viene a la escuela, pero entra a hacer daño, a romper cosas o a robar. Finalmente, este año, conseguimos colocar todo en un buen lugar con alarma y rejas"*.

La referencia a aquellos que impugnan la escuela en términos de "desadaptados" expresa una particular distinción entre aquellos que la institución escolar logra integrar y aquellos que deja afuera. Los primeros se constituyen en "buenos" chicos, carecientes, pero buenos chicos justamente porque participan de la escuela. Los otros, los que hacen el boquete e intentan franquear sus fronteras son los que "no se adaptan", no aceptan lo que la escuela les "ofrece". Es importante mencionar cómo esta distinción define una responsabilidad al poner en "los (individuos) excluidos" el problema de la "exclusión (social)". Definición de

responsabilidad que, como veremos en los siguientes apartados, es una constante de explicación para éstos y otros múltiples comportamientos.

Los barrotes de hierro se constituyen, según las autoridades, en el único límite inviolable a los innumerables intentos de robo que han sufrido las instalaciones y muestran con una contundencia indescriptible que allí, en su interior, se guardan los bienes que *"despiertan la tentación"* (Vicedirectora). Aquellos bienes que la sociedad exige tener y muestra insistentemente en la TV, en las vidrieras o en las propagandas, en este contexto aparecen "tras los candados". De esta manera, se vuelven símbolos de una contradicción fundamental entre lo que hay que "tener" para pertenecer y lo que hay que "ser" para acceder.

En la exclusión, la comida, los pupitres, las estufas, los ventiladores, el televisor, la video, los libros y las computadoras se vuelven "objetos de deseo". En ese marco, los límites entre lo considerado público y privado se tornan difusos y nuevas convenciones parecen empezar a funcionar estableciendo un orden distinto al conocido. Es justamente en la privación de todo aquello que provee la escuela como institución pública donde se hace evidente el substrato de tal redefinición. Esto parece reconocerse en las palabras de la Directora:

*"Las cosas cambiaron, ya no se respeta la institución escolar como antes, dónde se ha visto robar a la escuela."*

Su afirmación devela la profundidad de una crisis sin precedentes en la que la propia escuela se encuentra en un lugar de incertidumbre no sólo para aquellos que "asisten" a ella, sino para sus mismos agentes institucionales (docentes y directivos). De alguna manera, esta paradigmática institución devela con transparencia las contradicciones de una sociedad que ya no puede sostener la legitimidad de los mecanismos de integración social que históricamente supieron operar, porque allí están, precisamente, quienes se quedaron sin "las buenas razones" que tenían para "respetarla". La escuela es impugnada, con la fuerza y la violencia de los que alguna vez creyeron en ella y se sintieron "traicionados" por su incapacidad para cumplir las "promesas". Quizás porque los dejó afuera o porque sólo

les ofreció una integración marginal. No es un dato menor que cuando intentamos identificar a alguno de estos adolescentes "desadaptados", tanto docentes como alumnos coincidieron en afirmar que se trataba de ex estudiantes de la escuela.

*"Yo los conozco. Algunos fueron compañeros míos" (Alumna de 8vo. año).*

*"Si querés saber quienes son te lo digo rápidamente. Los ubico a todos. Son chicos que han venido a esta escuela. Algunos son ex alumnos y otros abandonaron. Te puedo decir con nombre y apellido quienes son" (Directora).*

Como afirma Duschatzky, en estos actos hay dos cuestiones que no pueden pasar inadvertidas: el destinatario y los objetos elegidos. La escuela como destinatario es la marca del Estado, un símbolo de lo público, una esfera de la que la mayoría de estos sectores fueron expulsados. Los objetos son percibidos como una amenaza en tanto operan como una suerte de espejo de la exclusión.

Por otra parte, estos actos de violencia expresan otros elementos de ruptura. Según esta autora, en estos casos *"(...) la alteridad se vuelve peligrosa y la relación con el otro se ancla en lo "real", fuera de los límites de la simbolización. Lo "real" está allí, no puede nombrarse. (...) Operar directamente sobre la materialidad de un cuerpo como una acción en sí misma habla del quiebre en la posibilidad de simbolizar el malestar o el rechazo que los sujetos perciben frente a ciertas instituciones"* (op. cit.: 52 y 53).

Los sujetos que transitan cotidianamente la escuela nos muestran a través de su relato la magnitud y profundidad de los cambios que sufrió la sociedad y se materializan en el barrio, en las condiciones de vida y en los comportamientos de sus habitantes en los últimos años. Nos hablan no sólo del crecimiento cuantitativo de la pobreza sino de la mutación de sus formas y dimensiones tradicionales. En este sentido, aparece la precarización creciente de los vínculos familiares como síntoma y manifestación de esta nueva condición de pobreza.

*"Visto desde afuera, aparentemente, las características socioeconómicas de otras escuelas de la zona parecen peores. Sin embargo, acá se da un caso extraño porque a pesar de que la escuela está inserta en un barrio con más comunicaciones (...) y forma parte de lo que yo llamo la manzana de las luces (porque acá está la sala de primeros auxilios, el jardín, la sociedad de fomento y la iglesia) el contexto es mucho más careciente que en otros lugares (...). Se ven más dificultades: como familias desmembradas, abuelas que se convierten en jefas de familia (porque la mamá y el papá hicieron una nueva pareja y los chicos quedaron solos) y familias totalmente indiferentes a la escuela"* (Vicedirectora).

Para las autoridades, el cambio en las condiciones de vida de la población que atiende la escuela tiene estrecha vinculación con las transformaciones en las condiciones laborales de los padres de sus alumnos.

*"Esta gente antes era mano de obra de alguna fábrica o de algún micro emprendimiento que ahora ya no existe. (...) Esta era en su momento una escuela que estaba inmersa en una comunidad de obreros, ahora tenemos papás con planes Trabajar o con subsidios del gobierno bonaerense. (...) También hay muchos que hacen changas o son cartoneros o botelleros"* (Vicedirectora).

En el relato, el "antes" siempre aparece como una referencia obligada para poder describir lo que se vive hoy día. Como si sólo comparando con el pasado se pudiera tener una noción cabal de la profundidad de las condiciones del presente.

*"De acá han salido médicos, muchos que han seguido estudios universitarios. Obviamente la situación económica era otra, la gente tenía trabajo, eran humildes pero había trabajo"* (Vicedirectora).

Se sabe que en contextos donde los ingresos del grupo familiar son insuficientes e inestables, se incorporan más miembros del hogar como proveedores de recursos (monetarios, por algún empleo, o en especies) o realizando tareas domésticas, para facilitar

que otros integrantes (madres, hermanos mayores) salgan a trabajar. En el caso de los niños, esto tiene efectos en el desempeño escolar, no sólo por la disponibilidad de tiempo y energía para el estudio, sino porque se hace más irregular la asistencia a clase<sup>11</sup>.

*"Algunos chicos hacen changuitas y la gran mayoría se ocupa de tareas domésticas. Cuidan a sus hermanitos...por ahí tienen 10 años o menos y tienen que limpiar toda la casa. Esto influye en la respuesta no adecuada que tienen hacia las tareas escolares. Porque si un chico llega a su casa y tiene que lavar los platos, limpiar y cambiar los pañales de tres bebés, porque son familias muy numerosas, entonces seguramente no va a tener las mismas ganas de sentarse a estudiar o hacer sus tareas como si viviese una infancia normal"* (Vicedirectora).

La "normalidad" que tiene como referencia esta docente, remite a aquel modelo de familia constituido por el discurso moderno, que paulatinamente puso al "niño" en el centro de la escena familiar y principal objeto de cuidado; y que, al menos como expectativa, se universalizó asociado al mejoramiento económico y a la incorporación política de las masas populares operada por el peronismo de mediados de siglo en adelante (Grassi, 1989). Se trató, por lo tanto, de una "normalidad" cuya vigencia correspondió a un período bastante corto para el caso de nuestro país ya que, aunque no puede afirmarse que la escolarización lograra la exclusión legítima de las responsabilidades laborales de aquellos en "edad

<sup>11</sup> De acuerdo a un estudio realizado por UNICEF Argentina, el ingreso precoz al trabajo está asociado con la pobreza. Según este estudio, tomando en cuenta los datos del Censo Nacional 1991 (que sólo registra la participación en la actividad económica a partir de los 14 años) el 25,5% de los niños y niñas de 14 años del país, pertenecientes a hogares con NBI, estaban económicamente activos en 1991, mientras que sólo lo estaban el 11% de los pertenecientes a hogares sin NBI. En cuanto al género, en las áreas urbanas trabajaba, en 1994, el 4,45% de los varones de entre 6 y 14 años, mientras que dicha proporción en el caso de la niñas era de 2,4%. Pero este predominio se invierte al considerar las tareas o actividades domésticas: en éstas es mayor la participación de las niñas. Coincidentemente, esta participación es mayor en los hogares NBI, en los cuales "ayudan en el cuidado del hogar" el 65, 5% de los niños de 10 a 13 años. La mayor incidencia entre los niños pobres de la ayuda en el cuidado del hogar se suma, entonces, a la mayor proporción de los niños incorporados a la actividad económica (Información del Módulo para el Monitoreo de Metas Sociales EPH-INDEC). De acuerdo a dicho estudio, los niños que trabajan y concurren a la escuela registran mayor propensión a un más pobre desempeño escolar. El porcentaje de los que continúan estudiando con el desempeño esperado (sin registrar sobreedad) es prácticamente la mitad que el correspondiente a los que no trabajan. Véase Feldman, Silvio; García Méndez, Emilio y Araldsen, Hege (1997) *Los Niños que Trabajan*. Cuadernos del UNICEF N° 1. UNICEF-Argentina. Buenos Aires.

escolar" (más o menos extensa, según las clases), con la crisis de reproducción iniciada en los '70 dejó de ser efectivo el modelo, tal como indican los datos citados precedentemente (ver nota al pie N° 11).

Según Sandra Carli, la educación ha sido siempre portadora de conceptualizaciones sobre la niñez<sup>12</sup>. En especial en la literatura educativa los significantes niñez/infancia han sido recurrentes sin que por ello se haya generado una deconstrucción de los significados que portaban.

*"Este carácter de obviedad ha dejado sentado un concepto de infancia como objeto dado desde siempre, inmutable, ahistórico y simple, cuya versión incorporada en estudios de diverso tipo, es tal y tan lograda que ha omitido las preguntas por sus transformaciones históricas, por sus matices, por sus desigualdades internas. Sin embargo en el sentido común, la conciencia de historicidad de las infancias vividas y en particular su memoria escolar, está presente en las charlas familiares, en los recuerdos de los objetos de fantasía y deseo de cada generación, en las clases que dictamos, en las apelaciones a que "antes era diferente"<sup>13</sup> (Carli, op. cit.: 4).*

Justamente, el discurso de la Vicedirectora y su referencia a la "normalidad" nos permite capturar esa pretensión de obviedad y, al mismo tiempo, el carácter histórico y social de sus significados. Así, la definición de infancia que sostiene este agente institucional puede ser ubicada en un tiempo y espacio determinado; es una noción que alude a ciertas condiciones sociohistóricas de producción.

<sup>12</sup> Para Carli existieron por lo menos tres matrices de infancia en la historia social y educativa argentina: la del período 1880-1916 cuyas características básicas se extienden hasta 1930; la del período 1945-1955; y la de la época actual. Sobre este tema véase el interesante análisis que realiza esta autora en: Carli, Sandra (1994) "Historia de la Infancia. Una mirada a la relación entre cultura, educación, sociedad y política en Argentina", *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año III, N° 4, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

<sup>13</sup> El subrayado es nuestro.

Por su parte, el concepto de "trabajo infantil" constituye una definición relativamente reciente, derivada precisamente, del aumento de la edad de incorporación al mercado laboral, en tensión con su retroceso de hecho, que como tal se expresa en la conciencia de los sujetos. De esta manera, todas resultan categorías socio-históricas, condiciones más o menos deseables, pero relativas a un momento concreto. La "normalidad" y "naturalidad" siempre tienen una referencia histórica, es decir, se hacen normales o naturales en la percepción social bajo determinadas condiciones. En este sentido, la anormalidad de la nueva situación de la infancia, que denuncia este docente es también la crisis de una modalidad educativa escolar que supuso una concepción de infancia que articulaba control social con protección o rescate socio-cultural (Carli, 1994).

### 1. La construcción del "carenciado" como sujeto escolar

En el relato de los entrevistados la carencia, no sólo material, adquiere una contundente capacidad explicativa, constituyéndose en la condición primordial que define a la población estudiantil que atiende la escuela.

*"Ninguno de estos chicos tiene libros y materiales para trabajar. En el mejor de los casos las maestras les hacen las fotocopias. Es todo una cadena. Todo se relaciona con la familia, hay carencia de vínculos afectivos, hay carencia del lenguaje... se carece de casi todo.*

(...)

*Ellos en la escuela tienen que aprender a hablar. No saben ni siquiera la pronunciación de palabras que pueden resultar básicas para uno. (...) Estos chicos no tienen la estimulación necesaria de la familia. El lenguaje que usan ellos es un lenguaje gestual por sobre lo verbal. No fueron estimulados desde bebés. Su lengua materna está llena de vicios. A lo mejor porque fueron criados por adultos que en muchos casos son de países limítrofes. Cuando hice las inscripciones para primer grado te puedo asegurar que muchas veces no*

entendía ni lo que me decían. Los recibís con poca estimulación, poco diálogo. El único nexo es la televisión. Uno sabe que los programas de mayor audiencia entre ellos son los que tienen más bajo nivel cultural. (...) Pero si lo cultural que nos rodea es esto... si lo que viven en sus hogares queda en un estrato tan primario, si su escala de valores es tan especial, yo pienso que la escuela tiene un compromiso muy groso en este tipo comunidades" (Vicedirectora).

Así, la "carencia" parecería constituirse en la condición casi excluyente sobre la que se articula el vínculo entre la escuela y su alumnado. En este contexto, la institución escolar viene a ocupar un lugar privilegiado en la satisfacción de buena parte de las "faltas" y "fallas" que definen a los estudiantes de esta comunidad (de socialización, de aculturación, de afecto, de alimento, etc.).

"La escuela te da muchas cosas. A ser solidario con los demás, a charlar, te enseña a estudiar, a no apartarte de tu grupo. Te enseña a ser persona. (...) Si no vas a la escuela no sos nada" (Alumna 7mo. año).

"A mi me gusta venir a la escuela, acá aprendés, estás con tus amigos, te quedás en el comedor y, a veces, también tenemos gimnasia a la tarde. (...) Mi mamá me dice que nosotros tenemos suerte porque la escuela es muy completa" (Alumno de 8vo. año).

Esta condición de carencia es reprocesada en el ámbito escolar. Las carencias derivadas de las posiciones sociales son transformadas en carencias "pedagógicas y escolares". De esta manera, la escuela produce nuevas sanciones y distinciones basadas en aquella interpretación originaria del estado de privación que caracteriza a la población estudiantil.

(...) Si vos lees "La psicoterapia del oprimido" donde dice que se gastan todo hoy y comen todo porque no saben si mañana van a comer, podés entender como piensan. Vos ves mamás que salen de acá con dos o tres chicos y les compran revistas, chupetines, caramelos, y no saben si mañana van a tener para comer. Es toda una subcultura que es

válida. Porque ellos saben un montón de cosas que trajeron de sus raíces y eso es valiosísimo pero hay una especie de divorcio que no se puede subsanar" (Vicedirectora).

Desde diversas investigaciones se ha demostrado que la escuela no es ajena a la producción de tal supuesta "subcultura"<sup>14</sup> y que esa "validación" que expresa el discurso de la autoridad escolar sólo es formal, ya que en los hechos se la cuestiona y descalifica. La idea de nominarla como *subcultura* ya merece una interpretación en ese sentido. De igual manera el "divorcio" que denuncia la autoridad entrevistada, tampoco es ajeno a la intervención de la escuela. En su propio discurso este directivo distingue permanentemente entre un "ellos" y un "nosotros" y carga de valoración positiva la cultura escolar y lo que ella puede hacer para transformar las costumbres "incorrectas" de padres y alumnos. De esta manera, las funciones de diferenciación y distinción que opera la institución escolar forman parte de la producción de tal "divorcio".

En este sentido, resulta pertinente traer al análisis las consideraciones que Bourdieu y Passeron (1998) realizaron en torno al sistema educativo. Desde su investigación revelan la falacia de considerarlo como lugar de integración y transmisión de un saber socialmente neutro. A través del concepto de *habitus de clase*, definido como el producto de la interiorización de los principios de un arbitrario cultural capaz de perpetuar en las prácticas los principios del arbitrario interiorizado, dan cuenta de la operación ideológica que se produce en estas instituciones de socialización<sup>15</sup>. Para interiorizar una exterioridad desigual

<sup>14</sup> En esta línea, se inscribe la obra de Paul Willis que a través de un estudio etnográfico de ciertos grupos de jóvenes estudiantes de escuelas secundarias inglesas demuestra que la dinámica de las formas culturales de oposición que los jóvenes de clase obrera plantean ante la cultura escolar colabora a través de diversas operaciones, por una parte, a la cultura de la clase obrera en general, y por la otra, más inesperada, al mantenimiento y la reproducción del orden social. Es justamente a través de la *contracultura escolar*, en su apariencia sensacionalista de violencia e indisciplina, como se comunica a los individuos y los grupos los temas obreros en su propio contexto determinado y donde los chicos de la clase obrera desarrollan creativamente, transforman y, finalmente, reproducen en su propia *praxis* las características de la cultura general de la sociedad. Véase Willis, Paul (1988) *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*, AKAL/Universitaria, Madrid.

<sup>15</sup> Jesús Martín Barbero sostiene que ésta se constituyó en la primera versión de la noción de *habitus*, más en la segunda, el concepto deja de ser mirado desde fuera -producto- para pasar a ser un sistema de disposiciones durables que integrando todas las experiencias pasadas funciona como matriz de percepciones, de apreciaciones y de acciones y vuelve posible el cumplimiento de tareas infinitamente diferenciadas (*op. cit.*, 1991).

resulta imprescindible que cada grupo reciba aquellos valores y saberes que sean confirmatorios de las posibilidades sociales iniciales.

*"Pienso que a estos chicos la escuela debe aportarles aquello que van a necesitar en la vida. Fundamentalmente, lengua oral y escrita y sobre todo elocución. A estos chicos les cuesta mucho expresarse verbalmente. Hay que darle lo que ellos pueden llegar a necesitar" (Vicedirectora).*

Si las necesidades se constituyen en el principal criterio de definición de las opciones formativas para estos alumnos y si las mismas son fruto de las interpretaciones de los agentes respecto de las posiciones sociales iniciales de los estudiantes, parece confirmarse una lógica conservadora en la dinámica escolar. Las palabras de la Vicedirectora arrojan luz sobre estas consideraciones:

*"¿Para qué necesito que "vuelen"? Necesito que sepan leer, que entiendan lo que leen, que entiendan el enunciado de un problema, que propongan ellos un enunciado, que hagan la ecuación. Yo me pregunto qué sentido tiene que tengan plástica o inglés?. Yo me pregunto qué inglés están aprendiendo si no saben el castellano? (...) ¡Estoy hablando de esta comunidad!. Si en la casa en vez de decir "mamá voy a tomar agua", dicen "agua". Y a lo mejor están todo el día prendidos del televisor y a lo mejor no saben que además de la cumbia hay otra música, hay otras cosas, hay otro mundo".*

Si de acuerdo a los agentes institucionales los alumnos de esta comunidad no necesitan lo que otros; si su "necesidad" pasa por lo básico que es justamente lo que les falta; si no tiene sentido enseñarles a "volar" (metafóricamente ligado a la libertad y a la posibilidad de elección en un espectro amplificado) porque no lo van "necesitar", nos preguntamos cuáles serán los márgenes de acción de una reforma que se orienta tan fuertemente (por lo menos en el discurso) a generar cambios que le otorguen mayor equidad al sistema educativo. Si los más directos instrumentadores de la transformación educativa como son los docentes y directivos comprenden que la "equidad" sólo puede llevarse a cabo a través del

establecimiento de diferenciaciones que en realidad resultan un reflejo de las condiciones sociales de existencia de los alumnos y sus familias, parece poco probable la conquista del objetivo reformista. Como veremos más adelante, en este contexto, los mecanismos centrales de la reforma ligados a darle mayor equidad al sistema público de enseñanza provincial, como fueron el cambio de la estructura académica y la extensión de la escolaridad obligatoria, adquirieron particulares sentidos ligados menos a la producción de mayores niveles de igualdad que a la reproducción de las desigualdades sociales.

Es en el marco de estos procesos de diferenciación, que exceden lo estrictamente escolar pero también se materializan en la acción pedagógica, donde debe analizarse la política de implementación del tercer ciclo. Ésta no resulta una decisión gubernamental que se "aplica" sobre una realidad dada a la que hay que intentar imponer un nuevo estado de cosas. Como ya dijimos en capítulos precedentes, la política estatal implicada en la instrumentación del mencionado ciclo es a la vez parte y resultado de las condiciones económicas, políticas y culturales en las que se inscriben los sujetos. Ellos a través de la apropiación que realicen de la política terminarán de conformar su sentido y orientación.

## 2. Los "sentidos" de la extensión de la escolaridad obligatoria en una escuela de "carenciados"

La puesta en marcha de la EGB3 como nuevo ciclo de enseñanza implicó profundos cambios en la manera de ver y significar la escuela y su tránsito. A su vez, la extensión de la escolaridad obligatoria puso en evidencia la diversidad de expectativas construidas en torno a la educación y abrió la discusión respecto a las condiciones indispensables para efectivizar tales expectativas. Todo esto hizo que los cambios hayan sido percibidos de diversas y hasta contradictorias maneras. Para unos, estaba dentro de sus expectativas continuar los estudios (quizás no en una escuela "primaria" pero sí en una "secundaria"); para otros, resultó la posibilidad concreta de seguir escolarizados por dos años más ya que

no estaba dentro de sus posibilidades acceder al nivel medio; mientras que para algunos otros, significó un cambio traumático y decisivo en tanto debieron optar entre abandonar la escolaridad (ahora sin ni siquiera obtener una certificación de estudios primarios válida para trabajar) o realizar una escolaridad compartida con las actividades laborales.

El caso de la escuela "José de San Martín" resulta muy interesante ya que detrás de la supuesta multiplicidad de interpretaciones a partir de las cuales los sujetos llevaron a cabo distintas acciones respecto a continuar o no sus estudios más allá de la obligatoriedad impuesta, puede hallarse una justificación común que hace hincapié en el *sujeto* y sus *carencias*. No hay una mirada más abstracta y estructural que establezca relaciones entre dichas carencias y sus condiciones de producción.

Las expectativas de aquellos alumnos que excluían, generalmente, su tránsito por el nivel medio, resultaron alteradas por la prolongación de la obligatoriedad por dos años más. Para éstos resultó una decisión difícil ya que debieron optar entre abandonar los estudios para poder trabajar en horarios normales o continuar la escolarización combinándola con algún tipo de actividad laboral (con las consecuencias lógicas producidas por la superposición de tareas). En ambas situaciones implicó un aumento de la marginación. En el primer caso, además de lo que significa incumplir la disposición estatal respecto a la obligatoriedad escolar, los que no completan la EGB, desde el mismo parámetro oficial, se transforman en excluidos educativos que no tienen acceso a ningún tipo de certificación. Muchos de esos alumnos sí lo tenían antes de la implementación de la reforma educativa bonaerense: *el título de enseñanza primaria*. La situación de tales alumnos no varió respecto de su situación anterior de no concurrencia a la escuela secundaria, pero sí se modificó -para empeorar- pues ahora no tienen certificación terminal ni del ciclo primario ni de la educación general básica. En el otro caso, los estudiantes deben realizar su escolaridad en condiciones inadecuadas, por lo que la "irregularidad" y "fracaso" se transforman en posibilidades concretas dentro de sus trayectorias escolares.

*"Mirá, esto tuvo y tiene su pro y su contra. Acá, hay muchos chicos que cuando terminaban el 7° no seguían la escuela. Ayudaban al padre a construir la casita o hacer algo, una changa. Ahora tenés dos años más de escuela, es decir se obliga a los chicos a hacer dos años más. Pero esto le exige al padre mandar dos años más al chico al colegio, es decir tener que comprarle libros y útiles escolares cuando a lo mejor no pueden comprar ni siquiera la comida. Sobre todo acá, que como ya dijimos están en una marginalidad muy grande. Continuar o no la escuela resulta una decisión difícil. (...)*

*Lo negativo se da en las familias conflictivas, si antes la nena terminaba 7mo. y luego cuidaba a sus hermanos, ahora tiene que cuidar a sus hermanos y seguir viniendo. El chico que tenía que hacer la changa, ahora tiene que hacer la changa y venir.*

*(...)*

*El chico que va a seguir la escuela seguro es el hijo de un bancario, de un maestro que por más que tenga un sueldo bajo va seguir apostando a la escuela" (Vicedirectora).*

Es importante mencionar que cuando quisimos precisar la cantidad de alumnos que abandonaron los estudios como consecuencia de la extensión de la obligatoriedad escolar no se pudo obtener información precisa. Como se explica en el capítulo IV resulta bastante difícil detectar de manera cierta los casos que no llegan a cumplir el ciclo y quedan fuera del sistema escolar, ya que la escuela no siempre registra adecuadamente estas situaciones<sup>16</sup>.

Un "sentido" imprevisto apareció en el discurso de la Directora cuando hizo referencia a las implicancias que tuvo la mencionada extensión con la postergación del acceso al mundo adulto y a los peligros que este involucra en un contexto de creciente inseguridad. Esto parece aplicarse a aquellos en los que sí estaba dentro de sus expectativas el ingreso al nivel medio. Así, para algunas familias, la extensión de la escolaridad en la institución primaria extendió el resguardo de la integridad física de sus hijos.

<sup>16</sup>Véase especialmente en el capítulo IV, cita a pie de página N°11.