



12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

La Plata, junio y septiembre de 2021

GT19: Antropología y Educación

La construcción de “problemas educativos”: políticas estatales acerca de la obligatoriedad escolar y sentidos en pugna

Cecilia Diez, Programa de Antropología y Educación. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
acecilia.diez@gmail.com

María Paula Montesinos, Programa de Antropología y Educación. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. paulamontesinos@yahoo.com.ar

Resumen

Esta presentación es parte de una investigación más amplia que aborda las relaciones entre iniciativas estatales del campo educativo y las prácticas cotidianas de los actores en contextos de desigualdad social y de aumento de la escolaridad obligatoria en Argentina. En esta ponencia focalizamos en iniciativas de políticas educativas que se han ido configurando históricamente alrededor del “problema” de la no continuidad escolar y el no ingreso escolar, y que se expresa en la problemática de la articulación entre niveles educativos (inicial, primario y secundario). Siguiendo a Edelman (1991), la denominación del problema y las definiciones de las políticas reducen la cuestión a una perspectiva y racionalizan un curso de acción a atender por parte de las agencias estatales. Nos proponemos analizar qué devela y qué oculta cada particular e histórica definición, qué conceptualizaciones operan en cada recorte, qué relaciones de sentido lo sustentan, qué causas le son atribuidas y qué acciones se delinean para abordarlo. En nuestro

análisis, observamos tensiones entre políticas que conllevan una revisión de las condiciones institucionales y las categorías “deserción”, “trayectoria escolar” que circunscriben la problematización responsabilizando a los sujetos, sin considerar las constricciones estructurales. Anticipamos que más allá del sesgo universalista presente en ciertos discursos oficiales prevalece una mirada focalizada en los estudiantes de sectores subalternos y en sus supuestas carencias.

Abordamos la temática señalada a través de una mirada socio-antropológica relacional centrada, en este trabajo, en el análisis de documentos y normativas. Retomamos aportes de la bibliografía especializada acerca de la obligatoriedad escolar y la relación entre niveles educativos, y recuperamos trabajos que analizan las iniciativas estatales atendiendo a los procesos de apropiación y resignificación que los actores locales les atribuyen.

Palabras clave: *iniciativas estatales; obligatoriedad escolar; sentidos.*

Introducción

Esta presentación es parte de una investigación más amplia¹ que aborda las relaciones entre iniciativas educativas estatales y prácticas cotidianas de los actores en contextos de desigualdad social y de aumento de la escolaridad obligatoria en Argentina. En esta ponencia focalizamos en las orientaciones estatales que se van configurando históricamente alrededor del “problema” de la no continuidad y el no ingreso escolar, y que se expresa en la problemática de la articulación entre niveles educativos (inicial, primario y secundario), la cual abordamos de manera entrelazada con la extensión de la escolaridad obligatoria y los procesos de desigualdad social y educativa². Para ello, tomamos como fuentes de análisis normativas y documentos producidos en la escala federal y nacional. Las normativas y documentos oficiales

¹ Proyecto UBACYT “Prácticas cotidianas y políticas socioeducativas: nuevas configuraciones y usos de la diversidad en contextos de desigualdad”, dirigido por María Rosa Neufeld. Programa Antropología y Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

² La temática de esta ponencia se encuentra ampliada en Diez y Montesinos “La *articulación entre niveles educativos* en contextos de obligatoriedad escolar y desigualdad social”, en prensa.

expresan el saldo contingente de debates y pujas en las que participan variados sujetos (especialistas, agentes estatales, legisladores, sindicatos, agencias internacionales, etc.) y los modos dinámicos en que un asunto social se convierte, en cada momento, en un problema legítimo y merecedor de ser considerado como un asunto estatal. Así, normas y documentos constituyen producciones político-culturales (Grassi, 2003) en tanto expresan orientaciones estatales con pretensión de dar direccionalidad, en este caso, al campo educativo, definiendo qué se problematiza y sosteniendo una enunciación respecto del tipo de sociedad a la que se aspira conformar y el lugar de los sujetos en ella. Por eso, el problema estatalmente construido se convierte en objeto de intervenciones (iniciativas y políticas estatales), para lo cual se direccionan recursos, se nombran agentes, se crean disposiciones y regulaciones específicas y se definen prácticas, legitimando unas y descalificando otras. Las normas y documentos que enmarcan iniciativas estatales no determinan las prácticas de los actores localmente situados, pero sí constituyen una referencia importante en los procesos de negociación, disputa y confrontación que a esa escala se producen (Ezpeleta y Rockwell, 1985).

Realizamos un recorrido historizado por normas y documentos interrogándolos desde dimensiones problematizadas en nuestro presente: la prolongación de la escolaridad obligatoria y la mirada sobre las “trayectorias educativas”, la “articulación entre niveles educativos” y el “pasaje” de los sujetos en esa “transición”. En el plano discursivo, se enuncia a la escolaridad obligatoria como un derecho social que amplía los horizontes culturales, forma para la participación ciudadana y también para la incorporación al mercado de trabajo de las nuevas generaciones. No obstante estos propósitos amplios y que portan gran consenso social, son especialmente los niños y jóvenes de los sectores subalternos quienes deben sortear las barreras que se les imponen, las que oficialmente son nombradas a través de los indicadores de repitencia, abandono, sobreedad, y que son foco de diversas iniciativas estatales para revertirlos. Entre ellas, las orientadas a la *articulación entre niveles educativos*.

Acerca de la estructuración del sistema educativo

Distinguimos trabajos que dan cuenta de cómo la *articulación entre niveles educativos* se va configurando como *problema*. Por un lado, aquellos que, desde la perspectiva histórica, abordan el largo proceso de sistematización a través del cual se conforman los sistemas educativos y donde la *articulación* aparece como categoría ajustada a esa escala, para abordar los problemas de discordancia/desacoples entre niveles educativos. Los especialistas señalan que, en sus orígenes, la creación y expansión de cada nivel no fueron pensadas como antecedente o continuación de otro y la *articulación* constituye un problema *ex post* (Terigi, 2016.a). Según Viñao, la construcción sociohistórica de los sistemas educativos “implica un doble proceso de sistematización y segmentación, es decir, de articulación interna y diferenciación vertical y horizontal. (2002:34), donde el aumento de la población escolarizada se produce junto con procesos de exclusión e incorporación diferenciada bajo el formato compensatorio (Viñao, 2002). Respecto del nivel secundario, Schoo (2016) señala que su constitución en tanto *nivel* fue un proceso posterior a la creación y expansión de diversas instituciones secundarias. Para Braslavsky, en los inicios del sistema educativo, la articulación entre niveles no constituía un problema que sí aparece con la expansión de la escolarización que dio lugar a una “suerte de pegoteo de dos modelos institucionales muy diferentes” (Braslavsky, 1999: 118), en su origen destinados a distintas poblaciones. Para Terigi, la articulación entre niveles viene a “procurar producir ajuste allí donde el proceso de sistematización ha dejado discontinuidades o ensamblajes parciales” (Terigi, 2016 a; 165). Y, según Aguerro (2009), el desajuste entre niveles es una causal del fracaso escolar por lo que sostiene la importancia de una organización por ciclos, camino medular en la propuesta de la LFE.³

Otros trabajos focalizan en dimensiones vinculadas a la *articulación* que la colocan en términos de *pasaje*, como instancia que involucra a sujetos e instituciones a escala local. El trabajo de Narodowski y Baquero (1987) parte de considerar los procesos de segmentación educativa y las formas en que la articulación entre niveles y ciclos direccionan los recorridos escolares, pero se enfocan en que las

³ Tanto Braslavsky como Aguerro fueron, como funcionarias, piezas centrales en la promoción del cambio de estructura académica planteado por la LFE.

reformas en el nivel secundario deben prestar atención al pasaje entre niveles atendiendo a las “determinantes sociales, psicológicas y pedagógicas que conforman para el joven la nueva realidad escolar” (Ibid., 1987:104), donde residen las causas de deserción y de fracaso escolar. Sus posiciones anticipan y alimentan abordajes del problema de la *articulación* basados en las características de los estudiantes y las prácticas de los actores escolares como claves para promover cambios que produzcan un *pasaje exitoso*. En una misma línea, Poggi, et. al. (1997) sostienen que, en relación a los estudiantes, “el pasaje de nivel” debe abordarse a partir de tres temporalidades: el tiempo del extrañamiento, el del aprendizaje – entendido como resocialización- y el de afiliación. En este proceso, los estudiantes abandonen una “relación cuasiparental, con fuerte predominio de la afectividad, centrada en un pequeño número de maestros, para insertarse en una trama de vínculos plurales (...)” (Ibid., 1997: 25).

Otros trabajos como los de Terigi (2007, 2008, 2009 y 2010) problematizan las trayectorias escolares enfatizando el plural: no hay un estudiante *ideal, normal*, sino estudiantes reales, a pesar de la definición de trayectorias teóricas que propone el sistema educativo a partir de sus rasgos característicos: la organización por niveles, la gradualidad del currículum y la anualización de los grados de instrucción que atentan contra la continuidad escolar.

Los tópicos que aparecen en los trabajos citados son ejemplos de la interpenetración entre el campo de los especialistas, las políticas educativas y las prácticas de sujetos localmente situados dado que se han convertido en miradas dominantes acerca de los problemas en y de la *articulación/pasaje* entre niveles educativos, influencia que se acrecienta a partir del gobierno que inicia en 2003 y se presenta en contenidos y propuestas generadas luego de la sanción de la LEN.

La construcción estatal del problema de la articulación entre niveles educativos

En la construcción social de la obligatoriedad escolar, en nuestro país se destacan hitos normativos: la Ley 1420 de 1884, la Ley Federal de Educación de 1993 (LFE) y la Ley de Educación Nacional de 2006 (LEN). Asimismo, la progresiva expansión de

la escolarización, especialmente diversificada en el nivel secundario, la extensión de los años de obligatoriedad escolar y los cambios de estructura instalaron a la articulación entre niveles educativos como uno de los temas centrales de la agenda educativa en pos de revertir las desigualdades educativas. Y basada en un diagnóstico por el cual la *desarticulación entre niveles* actuaba como “filtro”, impidiendo la continuidad escolar. A lo largo del tiempo, pueden observarse ciertas continuidades en la literatura especializada y en normas y resoluciones estatales: las particularidades de cada nivel se abordan en términos de diferencias en las definiciones curriculares, en las formas de evaluación, en las metodologías de enseñanza, en las “culturas institucionales”, en los modos vinculares que prevalecen entre adultos y estudiantes en sus diferentes etapas vitales y en las tradiciones más o menos selectivas con que se configuró cada uno.

La sanción de la primera norma que regula el conjunto del sistema educativo, la LFE, fue impulsada bajo la presidencia de Carlos Menem en la que “el neoliberalismo se impuso como ideología y política de estado” (Grassi, 2018:62), y que generó drásticos cambios en la estructura social. Y tempranamente la educación aparece en la mira. En 1992 se completa el proceso de descentralización educativa a través de la Ley 24.049. En 1993 se sanciona la LFE que amplía a diez los años de escolaridad obligatoria abarcando la sala de cinco años del nivel inicial y los nueve años de la Educación General Básica (EGB) organizada en tres ciclos de tres años cada uno y donde el Tercer ciclo comprendía el 7º grado del nivel primario y los dos primeros años del secundario. La LFE postulaba que la estructuración en un continuum de ciclos garantizaría la extensión del trayecto educativo, saldaría problemas previos de articulación, abordaría la alta repitencia en los primeros años del secundario (Braslavsky; 2000) y contribuiría a contrarrestar los efectos que, como el abandono escolar, se atribuían al cambio de escuela y de cultura institucional involucrados en el anterior pasaje del nivel primario al secundario (Freytes, 2007 en Pinkasz, 2013: 119). La nueva estructura académica instaló con fuerza la problemática de la *articulación entre niveles y ciclos*⁴ en la agenda de las

⁴ Y también instaló el problema de la articulación entre escuelas, escuelas, especialmente en aquellas jurisdicciones donde el Tercer Ciclo de la EGB se constituyó como institución separada (Gessaghi, 2004).

políticas educativas e influyó en una resignificación de iniciativas y prácticas cotidianas de actores escolares, docentes, estudiantes y familias. La aplicación de la llamada Reforma Educativa agravó y generó nuevos procesos de diversificación del sistema educativo; especialmente por la heterogénea implementación del Tercer Ciclo entre jurisdicciones y al interior de éstas. El objetivo de lograr un sistema educativo organizado por ciclos que debían funcionar *articulados*, quedó frustrado y la aplicación de la Ley en un país federal, en un contexto de crisis y ajuste estructural (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994), dejó como saldo una “diversificación de estructuras académicas, curriculares e institucionales, implicó un desdibujamiento del sistema educativo en general y de la escuela secundaria en particular” (Cappellacci y Miranda, 2007: 7). La LFE introdujo un cambio de sentido en el concepto de obligatoriedad. En términos históricos, ésta fue clave para lograr una escolarización universal de la escuela primaria orientada a homogeneizar a la población. En los 90, su extensión se acompañó de iniciativas focalizadas para atender problemas de ingreso, permanencia y egreso de gran cantidad de estudiantes (Montesinos, Sinisi y Schoo, 2009). “Ambos sentidos en torno a la obligatoriedad comparten, sin embargo, un sesgo: asimilar el derecho a la educación con la obligatoriedad y a ésta con la escolarización” (2009:12).

El establecimiento de diez años de escolaridad obligatoria, el monumental cambio de estructura y la llamada *articulación de niveles* fueron la expresión estatal, entre otras, de un intento por reestructurar la totalidad del sistema educativo en un momento histórico en que, fruto del mismo impulso estatal, la sociedad se empobrecía y la desigualdad social y educativa fue creciendo sostenidamente.

En 2003 asume Néstor Kirchner en medio de una crisis de enormes proporciones⁵. Y también tempranamente, la escolarización entró en la agenda gubernamental. El discurso oficial tomó distancia de las políticas educativas neoliberales, enfatizó la educación como derecho social y la universalidad de las políticas -aun cuando continuó y llevó adelante programas focalizados-, expresó preocupación por las

⁵ Los niveles de desempleo, subempleo, pobreza e indigencia daban cuenta de una sociedad donde gran parte de su población fue devastada. Grassi denomina al período entre 2003 y 2015, con tres presidencias, como de “reconstrucción aggiornada del Estado Social local” (2018:64) dado que primaron “intervenciones desde el Estado y en su propio cuerpo normativo en las que contaba de manera explícita la vida social y la reconstitución de los lazos que hacen a una comunidad política inclusiva”, en el sentido de pertenencia.

dificultades de muchos niños y jóvenes pobres para lograr el reingreso y el sostenimiento de la escolaridad y partió de una mirada que sostenía que en las escuelas la *asistencia* había reemplazado en gran medida su verdadera función: enseñar (Montesinos y Sinisi, 2009). La LEN 26.206 de 2006 retomó diagnósticos sobre la extrema diversificación y fragmentación de los sistemas educativos provinciales que, desde la perspectiva gubernamental, incidían en la pérdida del sentido nacional de la educación en un país federal y agravaban la desigualdad educativa. Estableció el regreso a la anterior estructura académica -la educación primaria y la secundaria⁶- y extendió la escolaridad obligatoria a toda la educación secundaria; a partir de 2014, suma la sala de cuatro años. El imperativo de la *articulación entre niveles* continúa con la nueva ley dado el nuevo cambio en la estructura académica del sistema educativo. Y todas las resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) incluyen recomendaciones para atenderla⁷. En el período 2003-2015, dos iniciativas estatales se vinculan con la problemática de la *articulación entre niveles*: la Jornada Extendida y las llamadas políticas socioeducativas. La Jornada Extendida para las escuelas primarias⁸ propone aumentar el tiempo de escolaridad de los estudiantes en general, pero enfocando en aquellos provenientes de los sectores subalternos bajo el supuesto, entre otros, que el aumento del tiempo escolar traería mejoras en sus aprendizajes. Y bajo la denominación de políticas socioeducativas se concentró una variedad de iniciativas orientadas centralmente a “grupos de adolescentes que establecen contactos frágiles con el sistema educativo, así como con los espacios laborales formales” (Finnegan y Serulnikov, 2014: 7). Estas líneas de política realizan aportes a las instituciones educativas a través de recursos materiales, subsidios y programas específicos; en algunos programas se enfatiza la orientación hacia la realización de acciones integrales, el trabajo en red y la participación comunitaria, con ciertos sesgos binarios a la hora de significar las prácticas escolares como tradicionales y

⁶ Se habilitaron solo dos variantes a optar por cada jurisdicción: seis años de primaria y seis de secundaria o siete y cinco respectivamente.

⁷ Como ejemplos, citamos la Resolución CFE 84 de 2009: “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” y la Resolución CFE 174 de 2012: “Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación”.

⁸ Establecida en el Art. 28 de la Ley de Educación Nacional.

expulsivas, frente a las socioeducativas como inclusivas. Alrededor del campo socioeducativo se dieron debates entre la universalidad de una política pública -tal la extensión de la obligatoriedad escolar- y la persistencia de acciones focalizadas, que tensionan las pretensiones de igualación de otras líneas de política social y educativa (Gluz, 2011).

En el período que concluye en diciembre de 2015 hubo una intensa productividad estatal a nivel nacional y federal orientada a recomponer (y articular) un sistema educativo *nacional* en un país federal a partir del descalabro heredado⁹, desde una perspectiva sostenida en el derecho a la educación y al logro de la inclusión educativa. Por ello, se desplegaron iniciativas socioeducativas orientadas al fortalecimiento de las trayectorias educativas de niños, adolescentes y jóvenes, aún con sus tensiones vinculadas a la focalización. A esto se suma la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social a través del Decreto N°1602/09, dirigida a niños y jóvenes hasta los 18 años de edad, también objeto de algunas controversias vinculadas al vector de demostración que requiere su cobro mensual (Montesinos, 2021)¹⁰.

En este período, los objetivos de asegurar la continuidad en las trayectorias escolares para el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y promover la *articulación entre niveles* aparecen encadenados para evitar los efectos de profundización de la desigualdad social y educativa, y donde se retoman diagnósticos construidos con anterioridad. En esta configuración de sentidos, pareciera que los problemas derivados del proceso de sistematización del sistema educativo encuentran una clave diferente, aun cuando se reconocen los efectos de la particular construcción sociohistórica de cada nivel, dado que cada vez más son aludidos en clave de *culturas institucionales diferentes*. Así, se trata de cómo cada nivel contribuye a la continuidad de las trayectorias escolares de niños y

⁹ En esta perspectiva pueden leerse las resoluciones abocadas a regular la continuidad de los estudios de los estudiantes entre los ciclos y niveles educativos, a establecer criterios para la acreditación y validez de los títulos, a pautar los cambios entre modalidades de cada nivel educativo que realizarán los estudiantes, a facilitar la continuidad de estudios ante mudanzas de provincia, entre otras. Y, también, las orientadas a modular aspectos pedagógicos y académicos de cada nivel educativo y de los ciclos como unidades pedagógicas y curriculares de modo que pudieran contrarrestar los efectos de la persistente estructura graduada de nuestro sistema educativo

¹⁰ Recordemos que una parte de la erogación mensual se retiene y se cobra al año siguiente una vez que las familias *demostraron* el cumplimiento de los controles de salud, a través de la libreta del niño sano, y de la asistencia escolar.

adolescentes que son el eje central que, desde esta concepción, debe orientar el diseño y desarrollo de estrategias y modificaciones para cada nivel. Y aquí, la centralidad la tienen los sujetos localmente situados, el cuerpo a cuerpo en que realizan su tarea cotidiana y las tramas de sentidos y prácticas que deben revisarse. Desde estas perspectivas, prevalece la mirada puesta en la necesidad de cambiar “culturas institucionales arraigadas”, en las “adecuaciones pedagógicas” que los docentes deben realizar en cada nivel educativo y en los “contenidos y habilidades” que los estudiantes deben apropiarse para que el *pasaje entre niveles* se vea facilitado¹¹. Y, centralmente, parecería primar una íntima imbricación entre cada nivel educativo y las características y necesidades atribuidas a cada etapa vital de los estudiantes a las que- teóricamente- cada nivel corresponde¹², aún en el marco de un discurso oficial que enfatiza la necesidad de atender las *trayectorias reales*.

El 10 de diciembre de 2015 asume la presidencia Mauricio Macri, cabeza de la Alianza Cambiemos, e inicia un ciclo político que Grassi caracteriza como el “desbloqueo de la sociedad neoliberal” en tanto expresa el intento de “recomposición de un régimen social y de acumulación cuyos basamentos arraigan en el pensamiento neoliberal” (2018: 61). Y, como en todo proyecto neoliberal, el Estado es un asunto que importa para recomponer y reconfigurar el campo político y social, en dirección a un aumento de las asimetrías y desigualdades sociales. En el área educativa, el gobierno no impulsó refundaciones normativas pero sí realizó cambios sustanciales bajo la continuidad de la LEN. En esta línea, los producidos en el organigrama del Ministerio de Educación nacional, desarmando las direcciones de nivel y modalidades entre otros, expresan un viraje en la orientación y rol del Ministerio y un cambio en la mirada sobre el componente *nacional* de los sistemas educativos provinciales¹³. También cabe señalar la alianza con el sector privado y empresarial, plasmada en diversos acuerdos y convenios con fundaciones y ONG

¹¹ Como ejemplo ver al respecto la publicación *Muros o Puentes III. Articulación entre el Nivel primario y el secundario* (2010) del Programa Integral para la Igualdad Educativa, Ministerio de Educación Nacional.

¹² Ver Cuadernillo “Entre nivel primario y nivel secundario: una propuesta de articulación. Alumnos”. MEN, 2010.

¹³ Para el caso de la Dirección Nacional de Programas Socioeducativos, no se eliminó pero sus programas sufrieron importantes modificaciones, y muchos dejaron de tener referencia nacional, es decir equipos técnicos que realizaban el acompañamiento técnico - pedagógico en diálogo directo con sus contrapartes provinciales.

de distinto tipo (Feldfeber, et. al. 2018), continuando con la experiencia que el PRO lleva adelante en la CABA desde 2007.

Tempranamente, la nueva gestión educativa saca el primer documento en el marco del CFE: la *Declaración de Purmamarca* (Jujuy, 15/02/2016), que incluye un conjunto de propósitos generales para el sistema educativo. El mismo año, se aprueba el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “*Argentina Enseña y Aprende*”¹⁴ que contiene tópicos que marcan continuidades discursivas: la necesidad de transformar la organización escolar, la importancia del acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes, la centralidad de la innovación pedagógica y la reorganización institucional y académica de los diferentes niveles educativos. Pero también aparecen otros específicos de la gestión: promover una enseñanza enfocada en habilidades y competencias “*para el siglo XXI*” y la importancia de los entornos digitales y el uso de las TIC’s, cuestión paradójica dado el desmantelamiento producido en el ex Programa Conectar Igualdad¹⁵. La *articulación entre niveles educativos* también fue una dimensión a considerar para garantizar las trayectorias escolares de los estudiantes y aparece de modo indirecto en la continuidad de iniciativas como la Jornada Extendida, que pasa a denominarse “La Escuela sale del Aula”¹⁶. Y en otras políticas de inclusión educativa del período 2016-2019: Programa Asistiré¹⁷, Escuelas Faro¹⁸, Acompañamiento a las Trayectorias Escolares¹⁹ y Educación Inclusiva²⁰.

¹⁴ Resolución CFE 285 de 2016.

¹⁵ Formalmente reemplazado por el Plan Nacional de Conectividad Escolar creado por Resolución CFE 294 de 2016. La Campaña por el Derecho a la Educación (CADE) ya en 2017 alertaba acerca del “déficit del 50% que se advierte en la provisión de equipo informático a los estudiantes que ingresan a la escuela secundaria” (CADE; 2017:4) así como los sucesivos cambios que se realizaron en el Programa desde el inicio de esta gestión

¹⁶ Resolución CFE 318 de 2017 y Anexo. Programa dependiente de la Secretaría de Gestión Educativa.

¹⁷ El Programa Asistiré, dependiente de la Coordinación de Fortalecimiento Territorial, Secretaría de Gestión Educativa, estaba destinado a adolescentes y jóvenes de 12 a 20 años en condiciones de vulnerabilidad educativa y que hubieran abandonado sus estudios. Se inició en marzo de 2017 y aunque se presentó con pretensión de asistencia nacional, se implementó mayoritariamente en partidos del conurbano bonaerense.

¹⁸ Dependiente de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas.

¹⁹ Programa perteneciente a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas - Secretaría de Calidad Educativa, que se propone reforzar el rol del tutor pedagógico respecto de las trayectorias escolares de los estudiantes.

²⁰ Orientada a “Propiciar condiciones para la inclusión escolar al interior del sistema educativo argentino para el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as estudiantes con discapacidad” (Resolución CFE 311 de 2016), perteneciente a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas -Secretaría de Gestión Educativa

Un eje central de este período fue el nivel secundario bajo el lema de Secundaria 2030²¹, donde también aparece la problemática de la *(des)articulación entre niveles* y una propuesta curricular que sí plantea un giro respecto del período anterior: abandonar el enfoque disciplinar por otro basado en áreas de conocimiento, en la resolución de problemas y desarrollo de habilidades y competencias.

Durante esta gestión, no se cambió el marco legal de la escolarización, pero sí se produjeron reorientaciones importantes respecto del ciclo anterior. Como saldo, la Alianza Cambiemos deja un Ministerio que sufrió la pérdida de gran cantidad de profesionales con conocimiento de la gestión en sus áreas específicas y una reorientación de sus intervenciones en ciertas áreas centrales: el nivel secundario, la evaluación educativa y la articulación con el sector privado. Las invocaciones a la innovación educativa y a producir cambios en la organización institucional y académica de las escuelas asumen mayor énfasis en las iniciativas vinculadas al nivel secundario. En algunos casos, compartiendo giros discursivos presentes en el campo educativo; en otros, instalando fuertes polémicas con el sesgo hacia la formación de competencias y habilidades para desempeñarse en un abstracto *siglo XXI*. Y más allá de las formulaciones retóricas sobre la importancia del sostenimiento y acompañamiento a las trayectorias educativas de los estudiantes, las transformaciones encaradas cristalizaron en fuertes retrocesos respecto del ciclo anterior, como le sucedió a gran parte de la sociedad argentina durante esta gestión.

A modo de cierre

La educación como cuestión de estado asume su expresión en la construcción sociohistórica de la obligatoriedad escolar que estuvo y está atravesada por discusiones y debates relativos, entre otros, al acceso y las condiciones del mismo,

²¹ Ver Presentación oficial: [Acerca de Secundaria 2030](#). El marco normativo de esta propuesta se encuentra en la Resolución CFE 330 de 2017 y Anexo que presenta el “Marco de Organización de los Aprendizajes” (MOA) cuyo eje central es “brindar las dimensiones necesarias para repensar el actual modelo escolar basado en la enseñanza por disciplinas y transitar progresivamente hacia propuestas escolares renovadas. Propone una transformación multidimensional y sistémica que garantice el derecho a la educación a través de trayectorias escolares continuas, completas y significativas, que promuevan en los/las estudiantes oportunidades para pensar, comprender en profundidad la realidad, dando sentido a los aprendizajes e impulsando el compromiso con la transformación de su entorno” (Ibid, 2017). Documento que se plantea como marco orientador para que las jurisdicciones realicen renovaciones a través de la elaboración de los Planes Jurisdiccionales de la Educación Secundaria, coordinados por la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas.

es decir, aluden a los procesos de desigualdad y a la interrogación acerca de qué pueden hacer los sistemas educativos y las escuelas frente a ellos, y acerca de si es posible generar procesos orientados a una mayor igualdad educativa. Las leyes que fueron regulando el campo de la escolaridad obligatoria surgen en particulares contextos sociohistóricos y expresan modelos específicos de regulación y moralidad social dado que proponen horizontes de sentidos y prácticas y que tienen la fuerza de lo estatal, de lo autorizado y considerado legítimo.

Abordamos nuestra problematización de la *articulación entre niveles educativos* de modo entrelazado con los procesos de ampliación de la escolaridad obligatoria y de desigualdad social. Para ello, trabajamos con fuentes documentales oficiales que nos aproximan a los modos en que es construida y significada estatalmente en diferentes momentos, y a los cursos de acción que se proponen y que se les presentan a los sujetos localmente situados, delimitando otras inteligibilidades y el abanico de acciones posibles. Como sostiene Rosberry, “el Estado reclama el poder de nombrar, de dibujar e imprimir mapas con denominaciones reconocidas por él mismo” (1994:350) y en esta línea inscribimos a las normativas y documentos oficiales, en tanto integran la actividad estatal en pos de procesos hegemónicos orientados a la construcción de “un marco común de interpretación” (Ibid.), pero sometidos a la controversia, disputa y debate social. En este sentido, el avance sobre los años de obligatoriedad escolar expresa fuertemente la modulación estatal de la sociedad a través de la escolarización masiva de las poblaciones jóvenes, convirtiéndolas en estudiantes, y al asimilar educación con escolaridad, marginando otras opciones posibles (Corrigan y Sayer, 2007).

Las normativas y documentos nacionales y federales abordados deben ser comprendidos en sus contextos de surgimiento así como en las continuidades, matices y rupturas que van presentando a lo largo del tiempo acerca de ciertas concepciones y prioridades, cuáles son recuperadas, resignificadas, o desplazadas por otras nuevas. En los procesos de constitución de la cuestión de la escolaridad, observamos que, a medida que la escolarización primaria se tornaba universal se iba expandiendo de modo diversificado la secundaria y aumentaban los procesos de diferenciación educativa, la *articulación entre niveles educativos* permitió condensar

preocupaciones estatales, de especialistas y de los actores escolares localmente situados. También expresa las tensiones entre ciertas características históricas que conformaron nuestro sistema educativo (estructura graduada que asocia curso con edad biológica), las diversas reformas implementadas en su estructuración académica, un sinnúmero de iniciativas que procuran anclar modificaciones a nivel de las instituciones escolares o en sus contornos, y la persistente desigualdad educativa. Así, la *desarticulación entre niveles* se problematiza en términos de “filtro” que impide la continuidad escolar especialmente para los estudiantes de sectores subalternos.

El avance de la escolarización sobre las poblaciones jóvenes, especialmente adolescentes y jóvenes, se da junto con el viraje en el modelo de acumulación capitalista que viene demostrando que la acumulación financiera no requiere la ampliación de puestos de trabajo al modo en que lo realizaba el capitalismo industrialista. Así, las expectativas sociales que se continúan depositando en el tránsito por el sistema educativo y las promesas gubernamentales sobre las bondades de concluir la escolaridad secundaria como posibilitadora de movilidad social ascendente encuentran fuertes desacoples en la experiencia social y laboral de los jóvenes de los grupos subalternos, lo cual tensiona los sentidos de la escolarización tanto en las iniciativas estatales como en el personal de las escuelas y en los niños, adolescentes, jóvenes y sus familias. En escenarios donde la educación se subsume a la escolarización y los niños y jóvenes son producidos como estudiantes, la *articulación entre niveles* se fue revelando como una de las problemáticas educativas a resolver para que estas asociaciones mantengan su legitimidad social en sociedades atravesadas por la desigualdad social.

La ampliación de la “obligatoriedad social” y la obligatoriedad legal de la escolaridad fue abonando la conceptualización y preocupación por las trayectorias de los estudiantes y el reconocimiento del plural - diversos sujetos, diversos itinerarios -. Lo cual conduce a focalizar en las experiencias concretas que ofrecen las instituciones escolares y que la “estructura” no logra saldar. Ubicar como centro de las iniciativas a las trayectorias de los estudiantes no está exenta de tensión, dado que, en cada coyuntura, puede habilitar a un reforzamiento de la responsabilización de sujetos e

instituciones y la diferenciación educativa -cuando se particulariza en los estudiantes pobres-, o bien, dar lugar a procesos orientados a una mayor igualdad social y educativa. También observamos otra tensión expresada en concepciones que vuelven a fijar a los estudiantes en procesos lineales y homogéneos, observable en los sentidos y representaciones sobre las etapas vitales y su asociación con niveles educativos que recorren diversos documentos e iniciativas abordadas, donde se sobreimprime una caracterización de lejanía y extrañamiento al pasaje entre niveles educativos, operación que entraña rasgos de psicologización y culturalismo en la mirada educativa acerca de los saberes, experiencias y expectativas de los estudiantes y sus familias. A lo largo del período analizado hemos observado matices, diferencias y también continuidades en torno a ciertos sentidos que se condensan respecto de la *articulación entre niveles* y la necesidad de transformar e innovar al interior de las instituciones educativas para garantizar el pasaje de los estudiantes. En un escenario donde la educación se asume en términos de escolarización y los niños y jóvenes como estudiantes, la *articulación entre niveles* se fue revelando como una de las problemáticas educativas a resolver para que estas asociaciones mantengan su legitimidad social en sociedades atravesadas por la desigualdad social.

Referencias bibliográficas

- Acosta, F. (2011). "Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina". *Revista HISTEDBR On-line* (42), 3-13.
- Aguerrondo, I. (2009) "Niveles o ciclos. El reto de la articulación". *Revista Internacional Magisterio* (38). Bogotá Colombia.
- Baquero, R. y Narodowski, M. (1987). *El pasaje del nivel primario al medio: la problemática del alumno*. Proyecto Multinacional de Investigación educativa. Ministerio de Educación y Justicia y Organización de los Estados Americanos.
- Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas*. Buenos Aires: Santillana Buenos Aires.

- Cappellacci, I. y Miranda, A. (2007). “La Obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos”. *Serie La Educación en Debate*. Documentos de la DINIECE (4). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007). “El Gran Arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural”. En *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Bolivia, La Paz: INDH/PNUD.
- Ezpeleta, J. y Rockwell, R. (1985) “Escuela y clases subalternas”. *Cuadernos Políticos* (37), 70-80.
- Feldfeber, M.; Puigróss, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” Secretaría de Educación CTERA.
- Finnegan, F. y Serulnikov, A. (2014). Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario. Las perspectivas de los actores locales. *Serie La Educación en Debate*. Documentos de la DiNIECE (15). Ministerio de Educación de la Nación.
- Gessaghi, V. (2004). Las escuelas articuladas de la provincia de Buenos Aires y la fragmentación social. *Cuadernos de Antropología Social* (19), 173-189.
- Gluz, N. (2011) Asistir en la escuela, un cambio en los sentidos de asistir a la escuela. En: Elichiry, N. (comp.) *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización*. Buenos Aires: NOVEDUC, Colección Ensayos y experiencias.
- Grassi, E.; Hintze, S. y Neufeld, M. R. (1994). *Políticas Sociales. Crisis y Ajuate estructural*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (1)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2018) Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En Grassi, E. y Hintze, S. (coords.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires, Prometeo Libros

- Montesinos, M. P.; Sinisi, L. y Schoo, S. (2009). Sentidos en torno a la “obligatoriedad” de la educación secundaria. Serie *La Educación en Debate* (6). Documentos de la DiNIECE. Ministerio de Educación de la nación.
- Montesinos, M. P. (2020). Las políticas sociales y el lugar de la educación. Notas para una reflexión sobre continuidades y rupturas en el ciclo 2003–2009. En Neufeld, M.R. (comp.) *Políticas sociales y educativas entre dos épocas. Abordajes etnográfico–históricos de la relación entre sujetos y Estado*. Buenos Aires: Editorial de la facultad de Filosofía y Letras. UBA.
- Pinkasz, D. (2013). Re-sistematización de la educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Un marco conceptual para el estudio de los cambios recientes de los sistemas educativos. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*. (4)4.
- Poggi, M.; Teobaldo, M.; Marengo, R.; Pini, M. y Scagliotti, M. (1997). *La articulación entre niveles de enseñanza primaria y secundaria*. Programa de Evaluación y Prospectiva. Subsecretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Rosberry, W. (1994) Hegemonía y el lenguaje de la contienda. En Gilbert, J. y Nugent, D. *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London, Duke University Press. pp. 355-366. Traducción de Pablo Sendón.
- Schoo, Susana (2016). Sobre la selectividad de la educación secundaria en Argentina. Análisis histórico sobre el régimen de evaluación y promoción. Serie *Apuntes de Investigación* (7). Diniee. Ministerio de Educación y Deportes.
- Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. *III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y Docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy*. 28, 29 y 30 de mayo de 2007.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa* (29).
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares: del problema individual al desafío de política educativa*. Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias

- para la Prevención del Fracaso Escolar”. Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD)
- Terigi, T. (2010) *Aportes para el desarrollo curricular. Sujetos de la Educación*. Buenos Aires, Ministerio de Educación
- Terigi, F. (2016.a) Sobre el sentido del proyecto escolar en la educación de la primera infancia: Aportes del análisis curricular. En Kaufmann, V. (comp.) *Primera infancia Panorama y desafíos para una mejor educación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Terigi, F. (2016.b) Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis* (16). Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>. Consulta: 30-04-2021.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. España: Editorial Morata.