

UNA POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: DE UN PROYECTO DEMOCRATIZADOR A UNA ESCUELA REPRODUCTORA

Stella Maris Más Rocha

Presentación

En la Argentina de los últimos años parece ser un hecho aceptado que la escuela pública es la institución que –por excelencia- ha debido asumir un importante papel de contención social como consecuencia directa del deterioro de las condiciones de vida de la población. La profunda crisis (económica, social, política, cultural) que atraviesa el país desde hace varios años afecta también al sistema educativo y, particularmente, al nivel medio. Desde diversos sectores se afirma que este cambio en la función histórica de la escuela ha sido en detrimento de la calidad de la educación.

A partir de 1990 se crean escuelas secundarias en la ciudad de Buenos Aires con una intención, en principio, democratizadora: incorporar a la escuela pública a aquellos sectores de la población históricamente excluidos. Ese propósito - legítimo y necesario- no sólo no fue acompañado por las políticas económicas y sociales sino que tampoco fue garantizado por las políticas educacionales que se definieron para la creación y sostenimiento de esas escuelas. El conjunto de medidas adoptadas y los resultados alcanzados dan cuenta de que en la lucha por definir cuáles son las características de una escuela democrática, de alta calidad, no expulsiva, se combinaron concepciones democratizadoras con otras, reproductoras y conservadoras, acordes con el proyecto político global.

En la investigación "Un proyecto de educación secundaria en los '90. El caso de las Escuelas Municipales de Educación Media de la ciudad de Buenos Aires"¹, nos proponemos identificar y analizar los fundamentos político-educacionales, explícitos e implícitos, que orientan la creación y el funcionamiento de las EMEM entre 1990 y 2000.

Uno de los rasgos clave de las políticas públicas en general y, entre ellas, de las educacionales, es la distancia que muchas veces existe entre el diseño y formulación de una política y las características que finalmente adquiere en su ejecución. En esta situación, en la que intervienen proyectos políticos, sujetos con intereses distintos, están las creaciones de las EMEM. Estas escuelas fueron proyectadas con ciertas características y objetivos que no siempre se concretaron, que adquirieron una dinámica propia y hasta, a veces, contradictoria respecto de los propósitos iniciales.

En este trabajo partimos de considerar a la política educacional como parte de las políticas públicas, entendiéndola como aquella que el sector en el poder es capaz de llevar a cabo en relación con el grado de oposición que ejercen otras

1 Beca de Investigación, Categoría Iniciación, Universidad Nacional de Luján, Argentina. Directora: Susana E. Vior.

fuerzas sociales con el objeto de lograr y/o asegurar su poder (Finkel, 1986). Esta perspectiva nos lleva a ubicar a las EMEM en el contexto histórico en el que se fundaron para tratar de comprender las características del proceso de creación. Requiere, además, identificar a qué demandas (políticas, sociales, educativas) se intentaba responder con este tipo de instituciones, qué acciones se implementaron para llevar adelante la propuesta, cuáles fueron sus resultados y, a la vez, qué nuevas políticas se originaron a partir de esos resultados (Vior, 1988). Es decir, que la creación de escuelas por parte del Estado (en este caso, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires) es concebida aquí como una expresión de la política educativa sustentada en determinadas concepciones -político educacionales- posibles de identificarse en la normativa, en las acciones y opiniones de funcionarios y docentes de las EMEM y en la concreción de la política luego de más de una década de funcionamiento de las escuelas.

Con 15 años de existencia, 16 establecimientos creados y 8.000 alumnos matriculados a comienzos de este año, parece necesario estudiar estas escuelas y analizar hasta qué punto contribuyeron a la expansión y democratización de la educación, entendida ésta como "la posibilidad real de acceder, permanecer y egresar, con niveles homogéneos de calidad, de instituciones democráticamente organizadas" (Vior y Fernández, 1995, p. 67).

En el año 2002 el GCBA promulgó la Ley de Extensión de la Obligatoriedad de la Educación Media, planteándose un plazo de cinco años para lograr su cumplimiento efectivo. A pesar de que un año antes estaban matriculados 198.167 alumnos en las escuelas secundarias de la ciudad, los datos del Censo Nacional de Población (2001) permiten apreciar que aún faltaba incorporar al sistema educativo a más de 20.000 adolescentes entre 15 y 19 años². En este sentido, "la experiencia histórica muestra de modo contundente que la legislación es una condición necesaria pero notoriamente insuficiente para el cumplimiento de metas educativas en nuestra sociedad" (Fernández, Lemos y Wiñar, 1997, p. 6) y la Ley de Obligatoriedad de la Educación Media puede no ser una excepción si no se define una política democratizadora respecto de la infancia y la adolescencia. La creación de escuelas secundarias constituye una medida imprescindible para garantizar el acceso y la incorporación de los adolescentes al nivel medio de educación, pero no es suficiente si se intenta dar respuesta al desafío de garantizar a todos no sólo la permanencia y el egreso de la institución educativa sino también el acceso exitoso a los diferentes tipos de instituciones de Educación Superior (universitaria y no universitaria) y/o a oportunidades de empleos cualificados. Nos preguntamos en qué medida las EMEM podrían constituir un avance en esta dirección.

2 Fuente: INDEC; Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, ciudad de Bs. As. de la franja etaria 15-19 años se consideró a los que nunca asistieron a la escuela (757) y a los que no asisten, pero asistieron y tienen como máximo nivel de instrucción: no aprobó ningún grado (31), primaria incompleta (1353), primaria completa (6467) o secundaria incompleta (11698).

Las Escuelas de Reingreso, creadas entre 2004 y 2005, sólo han incorporado a 3.500 jóvenes. Fuente: Clarín, 03/04/2005.

Algunas decisiones metodológicas en la investigación

a. Búsqueda de información e informantes

Para contar con material que diera cuenta de nuestro objeto de investigación recurrimos a:

- Información estadística referida a la situación educativa de la ciudad de Buenos Aires. De las escuelas de nivel medio y de las EMEM. Para lograr una mejor caracterización de las EMEM, hacemos especial uso de los datos disponibles porque constituyen una información valiosa sobre el universo de las escuelas. Hemos trabajado con datos provenientes de fuentes secundarias de información (los Censos Nacionales de Población de 1991 y 2001 y las Series Estadísticas elaboradas por la Secretaría de Educación del GCBA), que fueron utilizados para analizar la situación educativa de la jurisdicción en su conjunto y de los distritos escolares en que se crearon EMEM. Entre 1993 y 1995 la Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación de la MCBA publicó la Serie "Principales Cifras del Sistema Educativo Municipal", con datos de unidades educativas y alumnos matriculados por distrito escolar. Por otra parte, existe una única Carta Escolar del año 1996 que contiene indicadores censales y educativos de cada uno de los establecimientos de la oferta pública de nivel medio de la ciudad de Buenos Aires que incluye, por supuesto, a las EMEM. Desde 1997 a la fecha, la Secretaría de Educación publica anualmente la Serie "Estadísticas de la educación. Cifras definitivas" que incluyen el sector público y privado del nivel medio de educación de la ciudad. Si bien la información no está discriminada por establecimientos se trabaja con datos que permiten analizar la situación educativa de cada uno de los distritos escolares. Finalmente, los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (1991 y 2001) realizados por el INDEC, ofrecen datos socio-habitacionales (superficie, población, densidad de población, viviendas deficitarias, hogares con necesidades básicas insatisfechas) y educativos (analfabetismo, asistencia a los distintos niveles del sistema) discriminados para cada uno de los 21 distritos de la ciudad.
- Datos sobre rendimiento de los estudiantes.

Los resultados de los ONE, a pesar de las limitaciones y críticas posibles³, brindan información "oficial" sobre cada una de las instituciones y permiten conocer la posición de una escuela y/o jurisdicción respecto del conjunto. Lamentablemente sólo contamos con los resultados del ONE 2000. Durante un tiempo la información fue de acceso público –y permitía conocer la situación de cada escuela- luego se restringió y sólo se puede acceder a la información global de cada jurisdicción, no pudiéndose distinguir a las EMEM del resto de las escuelas de la ciudad.

- Normas legales que regulan la creación y funcionamiento de las EMEM.

3 Ver, por ejemplo, LARRIPA, S. (2003): "El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC): problemas de medición y comparabilidad del rendimiento académico de los alumnos", Coloquio Nacional "A diez años de la LFE. ¿Mejor educación para todos?", Córdoba; OELSNER, V. (2003): "El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación: sus usos y funciones en el sistema educativo argentino (1994-2001)", Coloquio Nacional "A diez años de la LFE. ¿Mejor educación para todos?", Córdoba.

La importancia de relevar y analizar la normativa que rige las EMEM parte de considerar a la legislación como una herramienta de la política educativa, una materialización de la voluntad política dominante en un determinado momento histórico. Hemos relevado más de doscientas normas que regulan diversos aspectos de la actividad de estas escuelas en el período estudiado. Entre ellas podemos citar: decretos de creación de instituciones de nivel medio y post primaria (16 EMEM y 4 Ciclos Básicos de Formación Ocupacional⁴); resoluciones sobre planes de estudios; normativa que organiza el sistema de convivencia en las instituciones; leyes que establecen el derecho a la educación; normas que modifican los nombres de las escuelas; resoluciones sobre el Régimen de Evaluación, Calificación y Promoción para el nivel medio; normas que regulan el trabajo del personal docente transferido de nación a la ex MCBA; circulares que establecen los horarios del personal de la escuela y responsabilidad de los mismos; normativa referida a las actividades de los estudiantes (horas libres, viajes educativos, Centros de Estudiantes).

- Entrevistas a quienes participaron y participan en las EMEM.

Para obtener información de los distintos actores se realizaron entrevistas en profundidad⁵, a partir de un cuestionario semiestructurado, a estudiantes, docentes, directivos, supervisores y autoridades⁶. Los funcionarios entrevistados fueron algunos de los señalados como los "responsables" del proyecto original de las EMEM en el año 1990. Su opinión nos interesaba en tanto podían dar cuenta de la visión de los responsables políticos del diseño y ejecución de las medidas que se adoptaron para las EMEM. Entrevistamos a tres funcionarios: uno que estuvo al inicio de la experiencia de estas escuelas (en adelante, funcionario 1), otro que se desempeñó como director de EMEM, supervisor y Director de Educación Media de la ex MCBA (en adelante, funcionario 2) y otro que fue asesor y continúa como supervisor de Nivel Medio (en adelante, funcionario 3).

4 Los CBO constituyen una oferta educativa diferente de post primaria, "están dirigidos a jóvenes egresados de 7° grado de cualquier modalidad educativa, quienes, por desventajas de diferente origen, no ingresan o fracasan reiteradamente en la escuela de nivel medio, aumentando así los índices de desgranamiento y deserción escolar. Estos Ciclos surgen en respuesta a las necesidades educativas y de formación laboral de este sector de la población escolar". (Moroni, 1997: 297) Los CBO tienen 3 años de duración, con una carga horaria total de 160 hs., funcionan en jornada completa y contemplan asignaturas comunes para la Formación General Básica (Ciencias Sociales, Lengua, Ciencias Naturales, Matemática, Educación Física, Música, Plástica, Actividades expresivas y un Taller optativo) y asignaturas específicas para la Formación Ocupacional según las orientaciones, que pueden ser: Jardinería, Fotografía, Industria alimentaria (Gastronomía, Repostería, Pastelería y Pastillaje), Marroquinería, Medios audiovisuales de comunicación, Decoración y Diseño. En la actualidad funcionan 4 CBO ubicados en los DE I, V, X y XVII.

5 "Por entrevistas cualitativas en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como lo expresan sus propias palabras" (Taylor y Bogdan: 101).

6 Para la transcripción de las entrevistas asumimos los "riesgos de la escritura" que describe Bourdieu: "Así, transcribir es necesariamente escribir, en el sentido de reescribir... Transmitir tales o cuales palabras no es dar realmente la palabra a quienes habitualmente no la tienen. Están los tropiezos, las reiteraciones, las frases interrumpidas y prolongadas por gestos, miradas, suspiros o exclamaciones; están las digresiones laboriosas, las ambigüedades que la transcripción rompe inevitablemente... Así, pues, en nombre del respeto debido al autor, en ocasiones tuvimos que decidir, paradójicamente, aligerar el texto de algunas elaboraciones parásitas, ciertas frases confusas, rípios o muletillas (los 'bueno' y los 'eh') que, aunque den su color particular al discurso oral y cumplan una función eminente en la comunicación, ya que permiten sostener una conversación que pierde el aliento o tomar al interlocutor como testigo, enturbian y embrollan la transcripción hasta tal punto que, en ciertos casos, la hacen totalmente ilegible para quien no haya escuchado el discurso original" (Bourdieu, 2002: 540).

Fueron los directores de cada una de las escuelas seleccionadas quienes nos indicaron qué docentes entrevistar, eligiendo entre aquellos que estaban desde el momento de creación de la escuela. Los asesores pedagógicos de las EMEM también se incorporaron porque fueron identificados como actores clave en las escuelas (por las funciones que les fueron asignadas y/o por las que efectivamente pudieron cumplir).

b. La selección de escuelas

A través de un muestreo intencional se definieron los criterios para realizar una selección de casos acorde con los objetivos planteados. La muestra incluyó la selección de una escuela de cada año en que hubo creación de EMEM⁷: 1990, 1991, 1992 y 1996. De las escuelas creadas en cada año se eligió a una por características que la diferenciaban del resto.

Entre las ocho escuelas creadas en 1990 elegimos la única que adoptó como plan de estudios el Bachillerato con Orientación en Estadística Sanitaria⁸. La orientación elegida por esta EMEM parece estar relacionada con la preocupación por la inserción laboral de sus egresados. Así expresaba un director entrevistado la idea:

Ya desde la [EMEM] de la Villa 20, la directora tenía la ilusión de que los chicos pudieran ir a trabajar a los hospitales y armó, con la gente de Planeamiento, este proyecto de Estadística Sanitaria. Después esa ilusión no se concretó, y ahora se pudo abrir el otro plan [Perito Mercantil], y tiene los dos.

De las seis creaciones del año 1991 optamos por la institución que obtuvo los mejores resultados en los ONE⁹. En las visitas realizadas a la escuela todos los entrevistados hicieron referencia a ese logro, lo que da cuenta de la importancia que le asignan:

Nosotros fuimos premiados por ser la mejor escuela de toda la Capital. Eso hizo que la escuela tuviera una buena fama en el barrio... Antes los chicos venían porque no les quedaba otra, ahora los padres eligen enviarlos a esta escuela (Asesora pedagógica).

La única EMEM fundada en 1992 tuvo un origen particular: había funcionado durante un año –en forma irregular– como un ciclo post primario destinado a formar "recursos administrativos para desempeñarse en supermercados". El fracaso de esa propuesta (caracterizada por cierta improvisación y falta de planificación por parte de la Secretaría de Educación) impulsó a las autoridades a cambiar la oferta educativa y fundar allí una EMEM:

7 Cada creación de escuelas se realizó a través de una normativa específica.

8 El resto de las EMEM adoptó el Bachillerato con Orientación en Comunicación Social y con Orientación en Perito Mercantil.

9 La escuela obtuvo el Premio a la Calidad Educativa en 1998 por haber logrado los mejores resultados de la ciudad de Buenos Aires en el ONE de ese año.

La parte de secundaria, en esta escuela en particular, surge como una escuela media de doble escolaridad, que en principio apuntaba a formar pibes que tenían una autoestima social baja. Claro, como son pibes que 'nunca van a llegar al secundario, ni van a terminar el secundario ni la universidad, démosle alguna formación como para zafar', diríamos hoy. Entonces, se hace una escuela de doble jornada, de tres años, que apuntaba a formar recursos de tipo administrativo para trabajar en los supermercados... Era una escuela que, para ingresar, tenían que tener el primario hecho, pero no iba a ser perito mercantil ni bachiller, iba a tener un título de técnico administrativo, algo por el estilo, en tres años.

Finalmente, la última EMEM creada -en 1996- se ubica en el distrito más pobre y desprotegido de la ciudad; es la primera escuela secundaria pública de la jurisdicción con comedor para más de 600 alumnos; en ella funciona un jardín maternal cuya matrícula está integrada, principalmente, por los hijos de alumnas y alumnos del establecimiento. La creación de esta escuela se efectivizó durante la gestión de J. Domínguez (PJ) al frente de la MCBA. Comenzó a funcionar dos meses antes de que se aprobara la norma de creación: la escuela inició sus clases el 1° de abril de 1996 y recién el 28 de mayo del mismo año se firmó el decreto¹⁰ de apertura. En repetidas ocasiones a lo largo de los nueve años de existencia de la institución se han tomado decisiones que contrariaban las disposiciones legales y, en algunos casos, eso luego sentó precedentes para dictar normas para todas las escuelas medias de la ciudad. Así expresaba el director de la EMEM esta idea:

Bien, así se hicieron muchas cosas, por ejemplo inscribir indocumentados cuando todavía la reglamentación lo prohibía, o gestionar y recibir donaciones sin perder tiempo en todo el papeleo que la reglamentación exige. La titularización del año '94 o '95 se hizo contraviniendo las previsiones del Estatuto, y creo que fue más sencillo, rápido y útil que esta titularización que no termina de concretarse.

Este muestreo intencional para la selección de casos nos permite, además, apreciar las diferencias entre las EMEM ubicadas en el norte y en el sur de la ciudad. Como se verá más adelante, las condiciones educativas de la población difieren según los distritos escolares.

El contexto histórico de creación y funcionamiento de las EMEM

Uno de los aspectos más llamativos de la creación de las EMEM, que da cuenta de la complejidad del proceso histórico que las atraviesa, es el momento político en el que surgieron.

Desde la última dictadura militar (1976) se inicia en el país una etapa de cambios estructurales que generó un profundo declive en cuestiones clave de la economía,

10 Decreto N° 462/96, MCBA. Firmado por: J. Domínguez, E. J. Martí y R. Fernández Prol.

la política, la cultura, la salud y también la educación. El proceso de polarización social se agudiza, a lo largo de los '90, a partir del gobierno del presidente Menem: disminuye drásticamente la porción que los asalariados logran de la riqueza generada por la sociedad; se consolida una estructura más regresiva del sistema impositivo¹¹; la desocupación alcanza niveles sin precedentes en el país¹²; se amplía la brecha entre los más ricos y los más pobres¹³; se privatizan los servicios públicos; el Estado nacional transfiere los servicios educativos -públicos y privados de nivel medio y superior no universitario- y de salud a las provincias.

A inicios de la década, la Secretaría de Educación de la entonces MCBA fundó las EMEM. Esta decisión pone en evidencia algunas contradicciones internas en el partido gobernante ya que -mientras un sector del Partido Justicialista diseñaba estas escuelas secundarias con una estructura de 5 años- el gobierno nacional, del mismo signo político, tres años después sancionaba la Ley Federal de Educación (N° 24195/93) que "eliminaba" el nivel medio y lo reemplazaba por un Ciclo Polimodal, categoría que no registra antecedentes en la legislación internacional (Vior, 1992).

Por otra parte, estas escuelas comenzaron a funcionar el mismo año en que el Poder Ejecutivo Nacional enviaba al Senado el proyecto de Ley de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias (febrero de 1990). Hasta ese momento la MCBA tenía bajo su dependencia sólo tres escuelas públicas de nivel medio. Como resultado de la sanción de la Ley 24.049/91 la jurisdicción recibió -en 1992- 109 escuelas públicas y 328 escuelas privadas en forma casi simultánea con la puesta en marcha de quince EMEM.

Uno de los funcionarios entrevistados afirma que el "Proyecto EMEM" comenzó a diseñarse varios años antes de asumir el PJ la intendencia de la ciudad:

Los antecedentes de este proyecto hay que buscarlos, más o menos, en 1986 cuando con un grupo de compañeros del peronismo de la Capital Federal, en lo que era el Consejo Técnico Profesional del Partido, en la Comisión de Educación se replanteaba la funcionalidad y las características de la escuela media.

Sin embargo, otra funcionaria -de mayor rango que el anterior- asegura que la creación de estas escuelas no formaba parte de la plataforma electoral del PJ:

11 La estructura de la recaudación fiscal en nuestro país es tremendamente regresiva. En diciembre de 1990 la alícuota correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) era del 16,5%. En enero de 1991 se elevó al 18% y se generalizó a los servicios. Para esa fecha el IVA representaba el 30% del total de la recaudación tributaria. Rápidamente esa proporción fue en aumento. En abril de 1992 llegó al 55%. Es decir, el impuesto al consumidor final mediante el IVA es la fuente de mayores ingresos fiscales. Como es bien sabido éste es el impuesto que pagamos todos, cuando compramos o consumimos algo. En cambio, el Impuesto a los Bienes Personales, que se empezó a recaudar en septiembre de 1991 y representaba el 0,9% de la recaudación, en marzo de 1992 cayó un 0,2% desapareciendo prácticamente en abril. La conclusión es simple: quienes más aportan a la recaudación fiscal menos reciben en términos de cantidad y calidad de servicios. (Márquez, 1995: 184).

12 En 1980 la tasa de desempleo era de 2,5% para el total del país; en 1985 aumentó al 5,9%; en 1990, 6,3% y, en 1995, 18,6%. (Beccaria y López, 1996: 26).

13 En 1974, el estrato social de ingresos bajos (30% de la población) recibía el 11,4% del ingreso total; en 1990 descendió al 9,7%. La clase media (60% de la población) bajó del 60,6% en 1974 al 55% en 1990. Mientras tanto, el estrato de ingresos altos (10%) aumentó su participación del 28,1% en 1974 al 35,3% en 1990. Así, este último sector logró mayores ingresos a costa del empobrecimiento de los más pobres y de las capas medias (Beccaria y López, 1996).

En ningún momento había estado ni en nuestro plan de gobierno ni en nuestro proyecto [la creación de escuelas], por lo tanto nunca nos habíamos puesto a pensar qué tipo de escuela secundaria queríamos. Fueron las circunstancias las que nos obligaron... entonces sobre la marcha empezamos a crear algunas ideas.

Estas contradicciones muestran que el sector gobernante, en ese momento, no constituía un grupo homogéneo y eso pudo haber tenido consecuencias en las características que asumieron las escuelas y en la distancia que encontramos entre el proyecto original y el que se fue concretando.

En definitiva, la "urgencia" por crear nuevas escuelas respondía, para unos, a la necesidad de tener una "experiencia" de gestión previa a la transferencia, con instituciones propias y personal designado especialmente, que contribuyera a la formación de cuadros técnicos. Eso requería, por parte de la Secretaría de Educación, la intervención en problemas nuevos de orden técnico-pedagógico, administrativos, asistenciales, gremiales, propios del nivel medio. Implicó, además, una reestructuración organizativa dentro de la Secretaría, la creación de la Dirección de Educación Media y Técnica¹⁴, sanción de normativa específica, asignación de financiamiento, incorporación del nuevo personal al Estatuto del Docente Municipal y adecuaciones del mismo. Para otros, la creación de las EMEM era una medida necesaria para la expansión del sistema educativo de nivel medio en la ciudad y para permitir la escolarización de nuevos sectores sociales.

Por otra parte, las EMEM se crearon en el marco de una gran desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación de los sectores ubicados en los distritos de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, caracterizados por indicadores educativos y sociohabitacionales que detentan valores por debajo del promedio de toda la Capital (Vior y Fernández, 1995).

a. Desigualdad social y educativa en la ciudad de Buenos Aires

En la actualidad, es común encontrar referencias al gran deterioro que se produjo en la educación argentina en las últimas décadas¹⁵. Los medios masivos de comunicación no dejan de señalar, en cada comienzo de año escolar, entre otros problemas: la necesidad de cumplir en todo el país con un mínimo de días de clase, la diversidad en la calidad de la educación en las distintas provincias, los problemas de infraestructura escolar, el constante reclamo de los docentes de

14 Hasta ese momento las escuelas dependían de la Dirección de Post Primaria de la Secretaría de Educación de la MCBA.

15 Dubet y Martuccelli describen una situación similar en Francia: "La imagen dominante es la de una crisis continua del sistema educativo, debida al derrumbe de las antiguas formas pedagógicas, a la 'caída' del nivel, al debilitamiento del prestigio de los docentes, a la competencia de la cultura escolar y de culturas de masa más seductoras y más poderosas, a la llegada de nuevos alumnos 'inadaptados'... La letanía de la crisis es larga y bien instalada en las costumbres y en el paisaje mediático; todas las reanudaciones de clases ven aparecer libros denunciando la decadencia de la escuela y, más allá, de la sociedad entera porque, en Francia, la escuela fue la nación" (Dubet y Martuccelli, pág. 56).

todos los niveles por mejorar sus condiciones de trabajo, el fracaso de los estudiantes egresados de polimodal en su intento por acceder a la universidad, la baja tasa de graduación universitaria. También son frecuentes las afirmaciones que ubican a la ciudad de Buenos Aires como la jurisdicción en mejor posición relativa en el país. Efectivamente, y tal como se muestra en el siguiente cuadro, los datos provenientes del último Censo Nacional¹⁶ permiten apreciar que la ciudad se encuentra en una situación "privilegiada" si se la compara con otras provincias:

**Cuadro 1: Indicadores socio-habitacionales y educativos.
Total país. 2001**

Indicadores	Media total país	Jurisdicciones con peor situación	Jurisdicciones con mejor situación
Población con NBI ¹⁷	17,7%	Formosa 33,6% Chaco 33%	ciudad de Bs. As. 7,8% La Pampa 10,3%
Población sin cobertura de obra social y/o plan de salud	48,1%	Formosa 65,8% Chaco 65,5%	ciudad de Bs. As. 26,2% Santa Cruz 29,2%
Población en viviendas deficitarias ¹⁸	25,6%	Formosa 60,7% Santiago del Estero 57,4%	ciudad de Bs. As. 6,4% La Pampa 9,3%
Hogares con calidad deficiente de los materiales de la vivienda ¹⁹	18,7%	Formosa 52% Jujuy 50,8%	ciudad de Bs. As. 2,6% La Pampa 8,6%
Hogares sin acceso a la red pública cloacal	52,8%	Misiones 87,7% Santiago del Estero 83,8%	ciudad de Bs. As. 2,6% Tierra del Fuego 10,1%
Analfabetismo	2,6%	Chaco 8% Misiones 6,2%	ciudad de Bs. As. 0,5% Tierra del Fuego 0,7%
Tasa neta de escolaridad Nivel Inicial (3-5 años)	52,6%	Misiones 29,2% Chaco 30,8%	ciudad de Bs. As. 81,1% Tierra del Fuego 70%
Tasa neta de escolaridad Nivel Primario (6-12 años)	92,9%	Misiones 89,5% Chaco 91,3%	Tierra del Fuego 94,1% Santa Cruz 93,8%

16 El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas fue realizado en noviembre de 2001, antes de que se produjera la crisis social y económica más aguda de las últimas décadas en la Argentina. Es posible, entonces, suponer que la situación es hoy aún más grave.

17 La población con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) es aquella que presenta al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. 2) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho). 3) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. 4) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. 5) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

18 Incluye las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua; los ranchos; las casillas; piezas en inquilinato, hotel o pensión; locales no construidos para viviendas y las viviendas móviles.

19 Incluye las categorías III ("La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento") y IV ("La vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos").

Tasa neta de escolaridad Nivel Secundario (13-18 años)	64,3%	Santiago del Estero 45,5% Misiones 48,2%	Tierra del Fuego 77% ciudad de Bs. As. 75,5%
Graduados universitarios ²⁰	5%	Santiago del Estero 2% Formosa 2,3%	ciudad de Bs. As. 14% Córdoba 5,9%

Elaboración propia. Fuente: INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

Sin embargo, estos datos generales deben ser analizados cuidadosamente ya que los valores "promedio" no dan cuenta de la heterogeneidad en el interior de cada una de las jurisdicciones. Heterogeneidad que no constituye un problema geográfico o de división política sino, fundamentalmente, de desigualdad social.

La ciudad de Buenos Aires presenta profundas diferencias entre distritos²¹, evidenciando un creciente proceso de polarización social. La primera gran diferenciación puede encontrarse en la situación de los distritos ubicados al norte y al sur de la ciudad, en el que la distribución de la población en el territorio da cuenta de una apropiación desigual del espacio²². Los mayores índices de población con NBI, las peores condiciones materiales de vida, la mayor desprotección sanitaria, se encuentran en los distritos del sur. Asimismo, las tasas de escolarización más bajas, los índices más altos de analfabetismo, la mayor deserción y los logros menos significativos también corresponden a esa zona.

Cuadro 2: Indicadores socio-habitacionales y educativos. Ciudad de Buenos Aires 2001

Indicadores	Media ciudad de Bs. As.	Distritos Escolares con peor situación	Distritos Escolares con mejor situación
Población con NBI	7,8%	DE 19° Zona Sur 23,2% DE 4° Zona Sur 21,7%	DE 17° Zona Norte 1,8% DE 16° Zona Norte 2,2%
Población sin cobertura de obra social y/o plan de salud	26,2%	DE 19° Zona Sur 58,1% DE 21° Zona Sur 48,1%	DE 10° Zona Norte 15,3% DE 9° Zona Norte 16,5%
Población en viviendas deficitarias	6,4%	DE 19° Zona Sur 23,1% DE 5° Zona Sur 22,8%	DE 17° Zona Norte 0,5% DE 16° Zona Norte 0,7%
Hogares con calidad deficiente de los materiales de la vivienda	2,6%	DE 19° Zona Sur 18,7% DE 21° Zona Sur 16,4%	DE 10° Zona Norte 0,5% DE 8° Zona Sur 0,5%

20 Población de 20 años y más que completó el Nivel Superior Universitario.

21 La ciudad se divide en 21 Distritos Escolares: 11 distritos se ubican al Norte de la Avenida Rivadavia y los 10 restantes al Sur.

22 Este fenómeno comienza con la urbanización de Buenos Aires hacia finales del siglo XIX: en el sector norte se ubican los grupos de altos ingresos que abandonan sus viviendas coloniales situadas en el casco primitivo de la ciudad; en la zona sur se localizan los obreros y empleados de baja calificación, en inquilinatos (Agostinis, 1999, 262).

Hogares sin acceso a la red pública cloacal	2,6%	DE 19° Zona Sur 18,7% DE 21° Zona Sur 14,8%	DE 17° Zona Norte 0,5% DE 7° Zona Norte 0,5%
Analfabetismo	0,5%	DE 19° Zona Sur 1,4% DE 5° Zona Sur 1,2%	DE 10° Zona Norte 0,2% DE 11° Zona Sur 0,2%
Tasa neta de escolaridad Nivel Inicial (3-5 años)	81,1%	DE 19° Zona Sur 61,8% DE 21° Zona Sur 68%	DE 10° Zona Norte 91,2% DE 16° Zona Norte 90,5%
Tasa neta de escolaridad Nivel Primario + 1º y 2º año de Nivel Secundario (6-14 años)*	94,4%	DE 19° Zona Sur 91,9% DE 21° Zona Sur 93,5%	DE 17° Zona Norte 95,4% DE 16° Zona Norte 95,3%
Tasa neta de escolaridad de 3º, 4º y 5º de Nivel Secundario (15-17 años)*	65,3%	DE 19° Zona Sur 40,3% DE 21° Zona Sur 48,3%	DE 17° Zona Norte 73,4% DE 10° Zona Norte 73,2%
Graduados universitarios**	14%	---	---

* El Censo no provee información discriminada por edades simples para los Distritos Escolares sino agrupada según la nueva estructura definida por la Ley Federal de Educación (EGB 1y2, EGB 3, Polimodal), aún cuando la misma no se aplica en la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

** No hay información disponible por Distritos Escolares.

Elaboración propia. *Fuente:* INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

Uno de los graves problemas de la ciudad, relacionado con las condiciones materiales de vida, es el crecimiento de la población en "villas de emergencia". Según datos del Instituto de la Vivienda de la ciudad, en la última década las villas han duplicado la cantidad de habitantes, pasando de 52.608 personas en 1991 a 110.387 en 2001. También en este caso la marcada diferenciación entre los distritos de la zona norte y sur se define por la ubicación de las 16 villas porteñas: dos se encuentran en el norte y las otras 14 están asentadas en los distritos del sur.

La ciudad de Buenos Aires no ha mejorado sustancialmente la situación de la población con NBI en los últimos años. En 1980 esa cifra ascendía al 8,3% (231.872 habitantes), en 1991 era de 8,1% (232.203 habitantes) y en 2001 fue de 7,8% (212.489 habitantes), en que descendieron no sólo el porcentaje sino también las cifras absolutas. En el interior de la jurisdicción se puede observar que, para el año 2001, todos los distritos que superan la media de la ciudad (7,8%) corresponden a la zona sur.

La calidad de vida de la población también está determinada por las características de la vivienda, ya que "de la calidad de su construcción y disponibilidad de espacio y servicios dependen la factibilidad de llevar una existencia digna, el desarrollo personal de sus moradores y la concreción del ámbito propicio para una adecuada vida familiar" (Fernández y otros, 1997, p. 87). Los datos que ofrece el Censo 2001 permiten apreciar que el 6,4% de la población de la ciudad (174.878 personas) habita en viviendas deficitarias, registrándose un aumento respecto de 1991 (5,1%).

Finalmente, los datos sobre población sin cobertura de obra social y/o plan de salud privado o mutual, muestran que poco más de la cuarta parte de los habitantes de la ciudad sólo cuenta con los servicios del hospital público. El 30% de los niños y adolescentes entre 0 y 19 años carece de cobertura médica²³. La situación más crítica se encuentra entre la población de 20-24 años, en la que 81.891 jóvenes (el 35%) no tienen cobertura en salud.

Una última consideración sobre la evolución de la población en la ciudad de Buenos Aires. En el período 1991-2001 la jurisdicción ha visto descender su población total, pasando de 2.965.403 personas a 2.776.138, lo que representa una variación negativa de 189.265 personas (-6,4%). Esto se repite en todos los distritos, salvo en los más pobres, 19° y 21° de la zona sur, que tuvieron un crecimiento de 26,2% y 13%, respectivamente.

A partir de la situación descripta es evidente que la ciudad de Buenos Aires no logra efectivizar la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios para todos los habitantes que declara en su Constitución²⁴. La pobreza y las peores condiciones de vida se superponen con la desigualdad educativa.

b. La enseñanza media en la ciudad de Buenos Aires

La creación de las EMEM al comienzo de la década del '90 se dio en un contexto en el que la ciudad de Buenos Aires tenía, en materia educativa, una posición favorable respecto del resto de las jurisdicciones del país. Si se tienen en cuenta las tasas de asistencia a los distintos niveles del sistema es posible observar que la ciudad presenta siempre valores por encima de la media nacional, encontrándose las mayores diferencias en el acceso a los niveles pre-primario y superior. En el caso particular del nivel medio, las tasas de escolarización evidencian un aumento sostenido en los últimos 20 años, aunque la escuela secundaria lejos está todavía de ser universal. En la actualidad, sólo tres cuartas partes de los adolescentes de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) entre 13 y 18 años (153.256 jóvenes, 74,8%) asisten a un establecimiento secundario²⁵.

23 En algunos distritos del sur esa cifra se duplica llegando casi al 70%.

24 "Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, Nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad". Constitución de la ciudad de Bs. As. Artículo 11°.

25 En el año 2000 la Legislatura del GCBA sancionó la Ley N° 898 de Extensión de la Obligatoriedad del Nivel Medio. Según los datos del Censo 2001, 20.000 adolescentes entre 13 y 18 años se encontraban fuera de la escuela secundaria. Entre 2002 y 2003 se crearon 3 Escuelas de Educación Media común. Entre 2004 y 2005 se crearon 6 Escuelas de Reingreso correspondientes al "Plan Deserción Cero", que incorporaron a 3.600 adolescentes.

Cuadro 3:**Tasa de escolaridad específica por nivel educativo. Total país y ciudad de Buenos Aires. Años 1980, 1991 y 2001.**

	Pre primaria (5 años)			Primaria (6-12 años)			Media (13-18 años)			Superior (19-24 años)		
	1980	1991	2001	1980	1991	2001	1980	1991	2001	1980	1991	2001
Total país	59,5	83,9	78,2	90,1	96,1	92,9	38,3	53,7	64,3	9,8	19,9	23,9
ciudad de Bs. As.	88,9	96,2	93,7	91,6	96,9	93,5	61,5	71,8	75,5	23,1	40,2	63,8

Elaboración propia. *Fuente:* INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. 1980, 1991, 2001.

El ingreso tardío a la escuela media afecta a un importante sector de los adolescentes ya que la tasa de escolarización a los 13 años –edad teórica de ingreso al nivel- es del 52,1% mientras que a los 14 años es del 90,1%.

El retraso en la escuela secundaria a los 19 años de edad ha sufrido un importante aumento respecto de 1991: el 18,6% de los adolescentes de esa edad se encuentra todavía asistiendo a alguna institución de nivel medio, mientras que en 1991 ese retraso era de 11,9%.

En relación con el abandono, otro indicador educativo, se puede señalar que hubo una disminución de 3 puntos respecto de 1991 (15,3%) y de 9 puntos en comparación con 1980 (21,9%), pero aún así el 12,6% de los jóvenes entre 20 y 24 años que accedieron al nivel medio abandonaron la escuela.

La ciudad de Buenos Aires es la única jurisdicción del país que presenta una distribución similar de estudiantes en instituciones públicas y privadas²⁶: en el año 2001 el 52% de la matrícula asistía a establecimientos estatales. Sin embargo, la concentración de establecimientos privados en los distritos del norte de la ciudad (70%) confirma que los más pobres asisten a las escuelas públicas y el circuito privado de educación atiende a los grupos más favorecidos económicamente. Las diferencias entre pública y privada también pueden observarse en dos indicadores de rendimiento del sistema: la sobreedad y la repitencia. En el caso de la sobreedad, las escuelas públicas tenían en el año 2002 casi la mitad (46,5%) de la matrícula en esta condición; las privadas, el 13,9%. Esto también se observa para la repitencia: 13,9% y 3%, respectivamente. Entre los distritos estas diferencias se amplían:

26 Utilizamos la expresión "educación pública" para designar a aquella que brinda el Estado en tanto garante del derecho de aprender. Resulta pertinente hacer esta aclaración ya que desde la sanción de la Ley Federal de Educación (y aún antes) ha quedado legitimado que toda la educación, por fuera de la familia, es pública (en tanto responde al "interés general") y se diferencia por su gestión: estatal o privada.

Cuadro 4: Sobreedad y repitencia. ciudad de Bs. As. 1998 y 2000.

Año/Categoría	Pública			Privada		
	Total	Zona Norte	Zona Sur	Total	Zona Norte	Zona Sur
2000/Sobreedad	46,5%	DE 16° 16,4%	DE 19° 69,4%	13,9%	DE 14° 3,6%	DE 3° 24,7%
1998/Repitencia	13,9%	DE 16° 5,6%	DE 3° 23%	3,0%	DE 14° 1%	DE 3° 4,9%

Nota: Hemos seleccionado los DE con mejor y peor situación respecto de "repitencia" y "sobreedad".

Elaboración propia. *Fuentes:* Relevamiento Anual 1998 y 2000, Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación, GCBA.

No sólo difiere la cantidad sino también la calidad de la educación: como se analiza más adelante, el rendimiento de los estudiantes de las escuelas de zona norte, en los ONE, es superior al obtenido por quienes concurren a las instituciones del sur.

En los últimos 20 años ha habido mayor acceso de la población a este nivel. Sin embargo, esta situación general se combina con profundas diferencias intrajurisdiccionales que dan cuenta de la polarización educativa y social de la población, según los distritos. Si bien desde el Estado se realizan algunas acciones en términos de "políticas compensatorias" (becas, comedores escolares, actividades extracurriculares, clases de apoyo, programas institucionales, etc.) la persistencia de la desigualdad demuestra que los cambios no pueden provenir sólo de la escuela. En este sentido, parecería que la educación, en la actualidad, y a diferencia de otros momentos históricos, más que contribuir a la homogeneización y democratización social, reproduce y profundiza las desigualdades sociales.

4. La creación de EMEM como política educacional: una nueva propuesta educativa

Las EMEM se fundan a partir de la convergencia de distintos factores. Por un lado, algunos estudios indicaban la necesidad de escuelas secundarias en ciertos distritos de la ciudad de Buenos Aires ya que se estaban produciendo circuitos diferenciales de educación (Braslavsky, 1985) y la matrícula no encontraba lugar en las escuelas públicas de la jurisdicción. En 1990, en la zona norte de la ciudad, el distrito escolar 16° (que abarca los barrios Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Agronomía y Villa Devoto) no contaba con ninguna escuela pública. Los casi 3000 alumnos matriculados en el nivel medio asistían a las 9 escuelas privadas de la zona. En la zona sur, los distritos escolares 19° (Villa Soldati, Nueva Pompeya, Bajo Flores) y 20° (Mataderos, Villa Lugano, Liniers) sólo contaban con un establecimiento público de nivel medio. En algunos casos, la creación de EMEM permitió la incorporación de nuevos sectores de la población pero este fenómeno no puede atribuirse exclusivamente a estas escuelas. La educación secundaria, en la ciudad, presenta un crecimiento sostenido en las últimas décadas aunque entre 1991 y 2001 disminuyó ese ritmo.

Cuadro 5: Tasa de escolaridad específica de nivel medio. Total país y ciudad de Buenos Aires. Años 1980, 1991 y 2001.

	Nivel Medio (13-18 años)		
	1980	1991	2001
Total país	38,3	53,7	64,3
ciudad de Bs. As.	61,5	71,8	75,5

Elaboración propia. *Fuente:* INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas. 1980, 1991 y 2001.

a. Concreción de la propuesta: proyecto original y realidad

En trabajos anteriores (Más Rocha y Vior, 2003; Más Rocha, 2004) destacábamos que las EMEM se plantearon como "nuevas escuelas", no sólo por su estructura y plan de estudios sino por las características de la población a la que estaban dirigidas. Se trata de instituciones destinadas a "adolescentes en riesgo", ubicadas en distritos que carecían de escuelas públicas o en los que la oferta no alcanzaba para cubrir los requerimientos de la matrícula.

Señalábamos, además, que las escuelas comenzaron su historia transgrediendo la norma escrita: los "equipos directivos" (director, vicedirector, secretario y, en las primeras escuelas, asesor pedagógico) se designaron en forma directa por la Secretaría de Educación y no por concurso público de títulos y antecedentes, contradiciendo las disposiciones del Estatuto del Docente Municipal.

Identificamos, también, diferencias existentes entre el proyecto original y el que finalmente se consolidó: algunos rasgos "técnico-pedagógicos" que diferenciaban a las EMEM de otras escuelas medias sólo quedaron en "borradores" y no lograron concretarse en la normativa ni en la práctica.

El proyecto original pretendía retomar algunos aspectos de experiencias anteriores exitosas. Tal es el caso de las escuelas del Proyecto 13²⁷. De allí surge la figura del asesor pedagógico en cada EMEM como colaborador en el trabajo cotidiano de los docentes, asesorándolos en los aspectos técnico-pedagógicos. No se trataba de un especialista para atender a los "chicos problema" ni resolver las dificultades de aprendizaje sino para contribuir a superar los desafíos que plantea la enseñanza. También se pretendía rescatar del Proyecto 13 la designación de docentes por cargo (12 hs.) y no por horas cátedra, para que pudieran estar concentrados en una institución, con horas pagas para preparar clases, materiales

27 Régimen laboral de profesores designados por cargos docentes en establecimientos de enseñanza media, Decreto-Ley N° 19514/72. Los docentes eran designados por cargos de "tiempo completo", es decir, 36 horas cátedra semanales o de "tiempo parcial", entre 30 y 12 horas cátedras semanales (Art. 3°). Los profesores debían cumplir "obligaciones de clase" (actividades frente a alumnos) y "obligaciones extraclase", entendidas éstas como "las actividades que los profesores realicen fuera del horario escolar correspondiente al plan de estudios vigente para cada asignatura o área tendientes al logro de los objetivos que anualmente determine cada unidad escolar. El número total de horas para actividades extraclase de cada establecimiento no podrá ser superior al 30% del total de obligaciones de clase y extraclase de la totalidad de los profesores" (Art. 4°).

didácticos, reunirse con otros profesores y atender las consultas de las familias. Sin embargo, al momento de aprobarse la POF de las EMEM, los docentes fueron designados por hora cátedra (y no por cargo)²⁸. Uno de los funcionarios entrevistados explicaba que esto se había dado así por "razones presupuestarias".

Se proyectaba, además, la figura del docente tutor para trabajar en los primeros años de la escuela secundaria facilitando la transición entre los niveles. Pero la figura del tutor no aparece en las EMEM hasta el año 2001 en que comienzan a funcionar los Proyectos Institucionales²⁹.

Se pretendían escuelas chicas, con divisiones de no más de 25 alumnos para permitir una "enseñanza más personalizada". Sin embargo, el análisis de los datos estadísticos comprueba que, entre 1990 y 2000, la matrícula de 1° año osciló entre 35 y 42 estudiantes en todas las EMEM.

b. Rendimiento de los estudiantes en los ONE

Una de los instrumentos utilizados para "medir" la calidad de la educación y el rendimiento de los estudiantes fue la implementación de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa por el Ministerio de Educación. Estos operativos, con pruebas estandarizadas para todo el país, tuvieron carácter censal o por muestreo. A pesar de los cuestionamientos que se les pueda efectuar (políticos, didácticos, metodológicos) ya que no miden "calidad de la educación" sino "cantidad de aciertos" (Vior, 2003: 4), resultantes de muchos factores, condiciones, etc., los resultados constituyen información "oficial" sobre cada una de las instituciones y permiten conocer la posición de una escuela en el conjunto de la jurisdicción y de ésta en el país.

Cuadro 6: Resultados ONE – Nivel Medio (5° y 6° año). Total país y ciudad de Bs. As. 1993 – 2000.

	Media del país		Media de la ciudad de Buenos Aires	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
1993	61,41	47,56	*	*
1994	69,68	55,95	*	*
1995	66,40	56,18	*	*
1996	60,30	57,40	60,74	62,63
1997	65,18	62,30	71,81	67,25
1998	66,99	67,03	*	*
1999	65,73	68,66	72,99	74,59
2000	59,10	61,30	61,80	64,20

* Sin datos.

Elaboración propia. *Fuente:* Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa, Operativos 1993 a 2000.

²⁸ Se confeccionó para ello un listado por orden de antecedentes.

²⁹ Recién en 2005 el cargo de docente tutor es incorporado a la Planta Orgánica con una dedicación de 6 horas semanales. Resolución N° 560/05 SED-GCBA.

En las últimas evaluaciones realizadas en el Nivel Medio (5° año) la ciudad de Buenos Aires siempre se ubicó por encima de la media del país, llegando a ser incluso la jurisdicción con mejores resultados en Lengua y Matemática. Sin embargo, en las EMEM el rendimiento de los alumnos en las pruebas se aleja bastante de estos resultados generales. El último Operativo realizado (año 2000) permite reconocer que en ninguno de los distritos del sur de la ciudad los alumnos de 5° año de las EMEM pudieron superar los 50 puntos (sobre 100) en Matemática y Lengua. Por el contrario, en los distritos del norte, con excepción del 1°, 9° y 15°, los alumnos de las EMEM lograron entre 50 y 74 puntos.

Cuadro 7: Resultados ONE – Nivel Medio - 5° año EMEM. ciudad de Bs. As. Año 2000.

Zona	Distrito Escolar	Área Lengua	Matemática
Norte	1°	35,36	45,71
Norte	9°	34,29	44,39
Norte	10°	60,46	56,44
Norte	12°	61,52	54,65
Norte	14°	74,38	68,28
Norte	15°	44,09	38,93
Norte	16°	59,27	60,68
Norte *	17°	51,27	54,79
Norte *	17°	51,99	56,88
Sur *	4°	46,61	56,55
Sur *	4°	S/d	39,31
Sur	19°	S/d	43,64
Sur *	21°	42,75	48,40
Sur *	21°	38,75	38,33

* Se trata de Distritos Escolares en los que funcionan dos EMEM.

Elaboración propia. *Fuente:* Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa, Rendimientos Operativo 2000.

c. La función atribuida a la escuela

Con cierta frecuencia es posible leer que la escuela pública tiene una función de "contención social". Se naturaliza la visión según la cual la escuela es /a institución que debe hacerse cargo de aquellas funciones -además de las pedagógicas- que el Estado delegó y/o dejó de cumplir.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, *contención* proviene del latín *continĀre* y tiene tres acepciones:

- 1) Dicho de una cosa: Llevar o encerrar dentro de sí a otra.
- 2) Reprimir o sujetar el movimiento o impulso de un cuerpo.
- 3) Reprimir o moderar una pasión.

El término *contención* no proviene del campo pedagógico, no aparece en ningún Diccionario de Pedagogía y/o de Ciencias de la Educación³⁰. Tampoco proviene de la Sociología de la Educación; entre las funciones sociales atribuidas a la escuela por esta disciplina no figura la *contención*³¹. Este término -como tantos otros- parece tomado de las Ciencias Políticas y trasladado a la educación con bastante ambigüedad. En el Diccionario de Ciencia Política es definido como:

La acción desarrollada por un estado (o grupos de estados) con el fin de impedir la expansión ideológica, política, económica, estratégica de otro estado fuera de su concordada o presunta 'área de influencia'. Ésta se manifiesta a través de precauciones e iniciativas de carácter ideológico, político, económico y estratégico de signo contrario a los puestos en marcha por el estado cuya acción se quiere contener en las zonas donde, a causa del surgimiento de fenómenos de crisis, pueden determinarse vacíos de poder capaces de atraer y acelerar su dinamismo natural o calculado. Las ayudas económicas a los países en vías de desarrollo, la estipulación de sistemas de alianzas colectivas, la intensificación de la propaganda ideológica, la intervención armada directa, en donde sea necesario, son los principales instrumentos de sostén de la política de contención. Para realizarse, la acción de la contención presupone la existencia de un antagonismo y, por lo tanto, de un conflicto latente, de naturaleza ideológica, política, estratégica ... Postula, por lo tanto, la división del mundo, o de particulares zonas de interés estratégico relevantes, en 'esferas de influencia', de hecho o tácitamente concordadas, en el interior de las cuales cada potencia (o grupo de potencias) ejerce su propia y exclusiva acción hegemónica y lleva a cabo una política de contención frente a las tendencias intrusivas de la otra. (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1988: 349)

Desde este punto de vista, la política de contención en educación³² puede ser pensada como el despliegue de diferentes acciones -ideológicas, políticas, económicas, pedagógicas- destinadas a situar las consecuencias propias de la exclusión social en los límites que permitan mantener la gobernabilidad y el control

30 Se consultaron: ANDER EGG, E. (1999): Diccionario de pedagogía, Magisterio Río de la Plata, Bs. As.; FORNER, A. y LATORRE, A. (1996): Diccionario terminológico de investigación educativa y psicopedagogía, EUB, Barcelona; FOULQUIÉ, P. (1976): Diccionario de pedagogía, Oikos-tau, Barcelona; HARRÉ, R. (dir) (1990): Diccionario de psicología evolutiva y de la educación, Ediciones Paidós, Bs. As.; LUZURIAGA, L. (1960): Diccionario de pedagogía, Losada, Bs. As.; MIALARET, G. (1984): Diccionario de ciencias de la educación, Oikos-tau, Barcelona; SÁNCHEZ CEREZO, C. (dir) (1996): Diccionario de ciencias de la educación, Santillana, México DF. Tampoco aparece el término en diccionarios más recientes como: CASTELLO, L. y MÁRSICO, C. (2005): Diccionario etimológico de términos usuales en la praxis docente, Editorial Altamira, Bs. As.

31 Se consultaron: BOUDON, R. y BOURRICAUD, F. (1993): Diccionario crítico de sociología, Edicial, Bs. As.; FAIRCHILD, H. (1992): Diccionario de sociología, Fondo de Cultura Económica, México DF.

32 En educación, la función de contención de la escuela comienza a ser reconocida en la década del '90. Se ha producido un reemplazo del término "asistencialismo" (con otras connotaciones) por "contención".

social, evitando las expresiones de crisis. En este sentido, las políticas sociales focalizadas constituyen uno de los instrumentos centrales en tanto permiten la detección de (y la intervención en) los grupos sociales considerados "de riesgo".

Hemos identificado, a partir de los decretos de creación de las EMEM³³ y de algunas resoluciones de la Secretaría de Educación del GCBA, argumentaciones que justifican la necesidad de estas escuelas para responder a "los requerimientos de la demanda", lograr la "contención afectiva y efectiva de la matrícula", contribuir a "la retención" de los alumnos.

El reiterado discurso de "la demanda" en la normativa oficial resulta interesante para destacar el papel que asume el Estado en los '90: no se plantea la creación de escuelas como política pública para democratizar el acceso a la educación y efectivizar así el derecho, a la escolaridad secundaria, de todos los niños/as y adolescentes sino que se expresa como una respuesta a los requerimientos de la demanda. No es el Estado el que "ofrece" educación porque es su responsabilidad sino que interviene cuando "la demanda" lo solicita. Un Estado que "ofrece" es un Estado que planifica, que hace un diagnóstico anticipado, realiza un estudio permanente y evalúa las experiencias. No es éste el caso. El Estado da una respuesta formal a las demandas -para no caer en situación de ingobernabilidad- y descualificada ya que, si bien crea escuelas, no lo hace con todas las condiciones necesarias para garantizar el tránsito exitoso de los estudiantes ni el desempeño profesional de los docentes. Conceptualmente, esto supone un Estado con un rol subsidiario, que sólo se hace presente cuando es requerido y donde otras instancias (la iniciativa privada, por ejemplo) no llegan.

El decreto de creación de la última EMEM, en 1996, comparte con los anteriores la necesidad de "atender las demandas de matrícula de la zona" pero aparece, por primera vez, la explicitación de que, a través de una escuela de nivel medio, pueda lograrse "la contención afectiva y efectiva de [la] matrícula" (Decreto N° 462/96, MCBA). Es de destacar -en ese decreto y en la expresión de los funcionarios responsables- la ausencia de referencias relacionadas con el conocimiento, el saber, la democratización de la educación y/o la igualdad de oportunidades. Por el contrario, es explícita la referencia a la función de contención de la escuela pública y a la diferenciación de la matrícula a la que están destinadas ("población adolescente en riesgo"). Es una definición particularmente significativa porque da cuenta de una concepción conservadora de la educación y del Estado en tanto naturaliza, mantiene y hasta profundiza las desigualdades sociales, creando escuelas específicas para los pobres.

33 En los *considerando* del Decreto N° 1182/90 se expresa que «*se viene gestando en los últimos años un desequilibrio entre la oferta y la demanda*» en el Nivel Medio; que existe una «*demanda de Escuelas de Educación Media*» en el ámbito de la MCBA, resultando necesario «*asumir con celeridad las urgencias de la demanda*» y que, para ello, «*corresponde arbitrar, en forma inmediata y con carácter de emergencia un plan de escuelas 'piloto' de Educación Media*». En el Decreto N° 601/91 se plantea que las EMEM del año anterior « *fueron creadas porque la demanda del servicio educativo de nivel medio no es satisfecha totalmente en otros ámbitos*» y que «*las mismas se corresponden con la política llevada a cabo por la Secretaría de Educación y Cultura cuyo objetivo es seguir respondiendo a los requerimientos de la demanda*». El Decreto N° 602/91 autoriza a la Dirección del Área de Educación Post Primaria «*a determinar, de acuerdo a la demanda, los Distritos y sedes de cada una de las seis nuevas Escuelas de Enseñanza Media Municipal*». En los *considerando* se afirma que «*la demanda se ha incrementado, dado la satisfactoria implementación de la Enseñanza Media Municipal*» y que «*en consecuencia, se hace necesario aumentar el número de Escuelas de Nivel Medio*».

También en la expresión de quienes fueron partícipes y ejecutores del proyecto de las EMEM se manifiesta la función de "contención" asignada a estas escuelas. Uno de los directores de las primeras EMEM señala como objetivo del proyecto, entre otros, "no discriminar, no marginar, contener y servir a los adolescentes de la comunidad" (Lamotta, 1993, p. 144). Otros afirman que "una de las características principales del modelo fue la de garantizar la contención efectiva de los alumnos a partir de estrategias diferentes a las escuelas con gran cantidad de alumnos que, para la época, ya se tornaban poco manejables" (Moroni, 1997, p. 426).

Los funcionarios entrevistados establecen una asociación entre "contención" y reconocimiento de ciertos derechos de los adolescentes: a ser escuchados, a que se los reconozca por el nombre, a que se preste atención al origen social. Uno de los funcionarios afirma:

No eran escuelas de gestión social sino que eran escuelas que trataban de recuperar lo social en el marco de un clima institucional democrático... Estábamos convencidos de que al chico había que escucharlo, que ellos tenían que sentir que podían contar con nosotros, que nosotros los escuchábamos, que podíamos de alguna manera llegar a hacer algún tipo de contención... Porque una de las cosas que la escuela media tradicional nunca pudo hacer fue entender de dónde venían los chicos... Justamente el modelo que tratábamos de llevar adelante era un modelo que fuera más contenedor, que no fuera expulsivo, que tomara cosas realmente nuevas que la escuela media tradicional no las tomaba, que nunca las tomó por ideología.

Otro funcionario señalaba que al momento de crearse las EMEM:

Le dábamos mucha importancia a sostener, no digo contener, a las escuelas y a buscar los mecanismos para que los chicos lleguen a los mejores aprendizajes posibles para cada uno. El chico debía saber lo que podía y no lo que el profesor quería. Es probable que esos chicos tengan menos conocimientos, pero tienen los conocimientos que pueden. Sabemos que un 6 en una EMEM no es el 6 de otra escuela. Y esto no es devaluar la calificación ni la certificación. Van a aprender menos que en el Belgrano, seguramente. Pero hay que certificar lo que el chico puede saber.

Para los docentes entrevistados, la contención está asociada a una visión "psicologizante" de la función escolar; la escuela se constituye en un "espacio de escucha", de protección y afecto hacia los estudiantes. No en vano uno de los decretos hace explícita la necesidad de la "contención afectiva". Aún así, hay que destacar las diferentes interpretaciones que se evidencian entre los docentes de las distintas escuelas. Para algunos profesores la contención es una función opuesta a "lo pedagógico":

La escuela está para otra cosa. Los contenidos, lo pedagógico, no es lo principal. Hay que trabajar con el sentimiento, con amor hacia los pibes, te tenés que comprometer con ellos, escucharlos, preocuparte por sus cosas. Y eso no lo podés hacer si estás pensando en cumplir el programa.

Para otros, la contención parecería ser sólo un instrumento para mejorar las condiciones de los estudiantes, pero la preocupación central sigue siendo el conocimiento:

Nosotros acá tenemos una población de clase media trabajadora. La escuela brinda viandas, becas, clases de apoyo... En fin, todo lo que favorezca la contención de los chicos. Pero nuestro horizonte está en que aprendan, en que cuando egresen vayan a la universidad. No es fácil ni siempre lo logramos, pero es nuestro horizonte.

A partir de las diferencias detectadas en el trabajo de campo, las distintas funciones atribuidas a las EMEM parecen tener relación con las características del equipo directivo. Son ellos quienes ponen el acento en la contención o en el conocimiento. Y, de allí, los resultados tan disímiles que parecen no poder explicarse solamente por las características de la matrícula. De todas maneras, la contención aparece como un aspecto –nuevo– de la función reproductora de la escuela.

Las medidas que se adoptaron después de las EMEM

Entre 1996 y 2000 no se produce ninguna creación de EMEM. Sin embargo, se toman una serie de medidas en materia de política educativa que ya no apuntan sólo a dar respuesta a los "requerimientos de la demanda" ni a la "contención" de la matrícula sino que su objetivo es la "retención" de los alumnos dentro de las escuelas secundarias. Estas medidas podrían interpretarse como un intento por mantener la gobernabilidad de las instituciones educativas en un marco de creciente deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de la juventud en particular. Entre esas medidas se destacan:

- la eliminación de las amonestaciones como régimen disciplinario (Ordenanza N° 51870/97) y la instauración del Sistema Institucional de Convivencia (Ordenanza N° 51284/96); si bien esto puede interpretarse como una medida democrática también es un indicio del aumento de los conflictos en las instituciones educativas;
- la modificación y flexibilización del Régimen de Evaluación, Calificación y Promoción "fundamentada en la necesidad de promover medidas que contribuyan a la retención escolar" (Resolución N° 1664/00);
- la creación del Programa de Becas Estudiantiles para las Escuelas de Nivel Medio: en los considerando se argumenta su necesidad "en virtud de la observancia de los altos índices de deserción escolar, repitencia y sobreedad, fundamentalmente en los dos primeros años del nivel medio, [y] se torna necesario implementar las medidas de acción directa tendientes a disminuir los fenómenos antes señalados, intentando mejorar las condiciones de enseñanza-aprendizaje de los alumnos dentro del sistema educativo formal vigente en esta Jurisdicción" (Decreto N° 737/01);

- la implementación del Régimen Especial de Inasistencias Justificadas No Computables "a los fines de la reincorporación de alumnas embarazadas y alumnos en condición de paternidad que cursen estudios en instituciones públicas o privadas dependientes de la Secretaría de Educación de la CABA" (Ley N° 709/01);
- la creación del Proyecto De Vuelta a la Escuela cuyos objetivos son "la reinserción y la retención en la educación de los adolescentes y jóvenes que abandonaron sus estudios con el propósito de mejorar sus oportunidades de integración social" (Resolución N° 1484/02).

En reiteradas oportunidades, en las EMEM, se han adoptado decisiones que contrariaban las disposiciones legales y, en algunos casos, esto sentó precedentes para dictar normas para todas las escuelas medias de la ciudad. Tal fue el caso de la inscripción de estudiantes (principalmente extranjeros) que no tenían documentos. Las escuelas no podían inscribir alumnos que no pudieran demostrar su identidad. Recién en diciembre de 1998 la Legislatura de la ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionaba la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la ciudad de Bs. As., que en su artículo 29 inc. k) incluía:

Recibir educación pública, eximiéndoselos de presentar documento de identidad nacional, en caso de carecer del mismo, o cualquier otra documentación que restrinja dicho acceso debiéndoselos entregar la certificación o diploma correspondiente a cada nivel.

En junio de 1999, mediante la Ley N° 203, la medida se extiende a todas las escuelas dependientes del GCBA:

En los Establecimientos Educativos dependientes del Gobierno de la ciudad, se inscribirá provisoriamente a los alumnos / as menores de dieciocho (18) años que, por sí o por sus representantes legales lo soliciten, aún cuando no cuenten con el documento de identidad correspondiente. (Art. 1°)

Finalmente, en el año 2002, el Decreto N° 62 expresa que los establecimientos educativos dependientes del GCBA inscribirán a los alumnos / as menores

Sobre la base de cualquier documentación que acredite identidad, nacional o extranjera, donde consten nombre, apellido y fecha de nacimiento... Si el alumno no presentare documentación alguna, o la que presentare no contuviera los datos mínimos antes mencionados, se estará a lo que declaren bajo juramento los padres, tutores o responsables legales del alumno / a. (Art. 1°).

Junto con ello, comienzan a implementarse en las escuelas "programas" especiales, con objetivos a corto plazo, que muchas veces no tienen continuidad de un año a otro y con un régimen laboral diferente para los docentes que trabajen en ellos. Esto se inaugura, en la jurisdicción, con el Decreto N° 1850/98 que crea la Planta Transitoria Docente, a partir de la cual los docentes "son designados con

carácter transitorio" (Art. 2°), "carecerán de estabilidad y su cese podrá disponerse sin expresión de causa" (Art. 5°). Así, puede ocurrir –y de hecho ocurre– que en una misma institución trabajen profesores cuya actividad está regulada por el Estatuto del Docente y otros que, desempeñando la misma tarea, se rigen por el Decreto N° 1850.

Finalmente, es necesario destacar que entre 2004 y 2005, sin haber evaluado la experiencia de las EMEM, se crean nuevas instituciones para un sector aún más "empobrecido" y más "en riesgo" que los destinatarios originales de las EMEM. Se trata de las Escuelas de Reinserción en el marco del Plan Deserción Cero del GCBA. No es el objetivo de este trabajo analizar esas experiencias, pero sí señalar que se trata de nuevas instituciones que constituyen un nuevo circuito de educación cuyo énfasis está puesto en desarrollar estrategias para la retención de la matrícula.

Reflexiones finales

La experiencia de las EMEM aporta algunos elementos para el análisis de la política educativa de los '90 en la ciudad de Buenos Aires. Su creación constituyó una estrategia político-educativa del Estado para hacer frente a la situación de los "adolescentes en riesgo" de la ciudad de Buenos Aires; conformó un esfuerzo por neutralizar las consecuencias sociales y educativas de las políticas económicas implementadas desde fines de 1989. Es decir, fue un intento de dar una respuesta educativa a la explosión de la pobreza, el desempleo y la desigualdad que tuvo lugar en la Argentina durante el gobierno de Menem. En tanto estrategia político-educacional, tenía la oportunidad histórica de hacer de las EMEM una propuesta democratizadora. Sin embargo, el carácter que asumió el Estado en los '90 junto con la omisión de las propuestas que pretendían hacer de las EMEM "escuelas diferentes" terminaron por constituir un nuevo circuito diferenciado de educación para el nivel medio, destinado a los más pobres de la ciudad. El proyecto original, que hacía énfasis en los aspectos pedagógicos y pretendía asegurar ciertas condiciones de aprendizaje a los "*adolescentes en riesgo*" destinatarios de estas escuelas, se fue desvirtuando como consecuencia del proyecto político global, del rumbo que siguió la educación a nivel nacional y de las acciones que se implementaron tanto en la normativa como en la práctica cotidiana de las EMEM. Tal como hemos visto, las decisiones adoptadas no condicen con las pretensiones de hacer de las EMEM "escuelas diferentes". Si las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje no eran garantizadas resultaba muy difícil evitar que las EMEM se convirtieran en nuevos circuitos para la reproducción y profundización de las desigualdades sociales. Las medidas adoptadas en educación, acordes con el proyecto político global y acompañadas por un proceso de profundo deterioro de las condiciones materiales de vida de la población, contribuyeron a transformar una propuesta democratizadora en una política focalizada. Las acciones destinadas a los grupos considerados "en riesgo" tienden más a mantener la gobernabilidad dentro de las instituciones que a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Si bien no caben dudas de que la creación de escuelas de nivel medio (en distritos escolares con situaciones socio-educativas muy graves y/o en aquellos en los que no existía o era escasa la oferta pública) constituye una medida tendiente

a la expansión del sistema, al estar restringida y concebida sólo para la "contención" de la matrícula se convierte en reproductora de las desigualdades en lugar de constituir un intento de superación de las mismas. El carácter profundamente asistencial que asume la escuela pública en general -y las EMEM en particular- constituye una política discriminadora en tanto refuerza el carácter "pobre" de la educación para los pobres.

Algunas de las medidas aquí mencionadas adquirirían un carácter progresista en un contexto democratizador que incluyera acciones por parte del Estado destinadas al conjunto de la sociedad. Ese carácter igualitario -y no "focalizado"- de la política pública marcaría el camino a seguir para que la educación no se convierta en un instrumento más de la desigualdad social.

Referencias Bibliográficas

- AGOSTINIS, S. (1999). *Ciudad: exclusividad y pobreza*. El signo de los noventa. En D. Filmus (comp) Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: EUDEBA-FLACSO.
- BECCARIA Y LÓPEZ (comps.) (1996). *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada
- BOBBIO, N. Y MATEUCCI, N. (1988). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- BOURDIEU, P. (2002). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-GEL.
- DEVRIES, O. Y OTROS (1993). *¿Es posible mejorar la educación? Fundamentos y experiencia de una gestión educativa*. Buenos Aires: Editorial Troquel.
- DUBET, F. Y MARTUCCELLI, D. (1998) *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Losada, España.
- FERNÁNDEZ, M. A.; LEMOS, M. L. Y WIÑAR, D. (1997). *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- FINKEL, S. M. DE, (1986). *Transición política y práctica educativa*. *Revista Témpora*, (8). Tenerife: Universidad de La Laguna.
- GCBA (1997). La oferta educativa del sistema público de la ciudad de Buenos Aires. Documento Informativo 1996. Indicadores censales y educativos por Distritos Escolares y Establecimientos. Nivel Medio. Buenos Aires: Secretaría de Educación.
- INDEC (1991). Censo Nacional de Población y Vivienda. Buenos Aires.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Buenos Aires.
- LAMOTTA, A. (1993) *Las primeras Escuelas Medias Municipales (EMEM)*. En O. Devries y otros, *¿Es posible mejorar la educación? Fundamentos y experiencia de una gestión educativa*. Buenos Aires: Editorial Troquel.
- MÁRQUEZ, A. (1995). *La quiebra del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Coquena Grupo Editor.
- MÁS ROCHA, S. M. (2004). *Las Escuelas Municipales de Educación Media de la ciudad de Buenos Aires: proyecto y realidad*. IX Jornadas Nacionales de Investigación Educativa y III Simposio Internacional sobre las relaciones entre la Teoría y la Metodología en la Investigación Educativa. Buenos Aires:

Instituto Superior de Profesorado J. V. González y Universidad Nacional de Luján.

- MÁS ROCHA, S. M. Y VIOR, S. (2003) *Escuelas secundarias para la contención: una política de los '90 en la ciudad de Buenos Aires*. III Congreso Nacional y I Internacional de Investigación Educativa. Cipolletti: Universidad Nacional del Comahue.
- MORONI, R. (1997). *Normativa general para la enseñanza media (Compendio)*. Buenos Aires: Proveduría Escolar S.A.I.C.
- VIOR, S. (1988) *Programa de la asignatura Política Educativa Argentina y Comparada*, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján.
- VIOR, S. (2003, julio). *El mito de una sociedad bien educada*. Le Monde Diplomatique, 49, 4-5.
- VIOR, S. Y FERNÁNDEZ, M. A. (1995) *Democratizar la educación. A mitad de camino*. En Revista Encrucijadas. 1 (2). Buenos Aires: UBA.