

XV Jornadas Rosarinas de Antropología Socio-Cultural
“Debates en torno a la naturalización de las desigualdades sociales”

ET 1 - Antropología y Educación

Políticas educativas para la educación secundaria: entre la inclusión y la desigualdad

Cantini, María Celeste (UAI - UNR)
celestecantini@hotmail.com
Carlachiani, Camila (UAI - UNR)
camilacarlachiani@gmail.com
Hereñú, Adriana (UAI - UNR)
adrihere5@gmail.com

Resumen

El presente trabajo constituye un avance de la investigación titulada: “Inclusión y obligatoriedad en la educación secundaria: análisis de las políticas educativas nacionales y sus traducciones en la provincia de Santa Fe”, radicado en la Facultad de Ciencias de la Educación y Psicopedagogía de la Universidad Abierta Interamericana, Rosario. En este recorte de análisis, se realiza un estudio comparativo entre las resoluciones del Consejo Federal de Educación 84/09 y 330/17, enmarcadas en la Ley de Educación Nacional N°26.206/06, pero sancionadas en diferentes períodos de gobierno en nuestro país.

Se analizan y ponen en tensión los significados que subyacen respecto de las nociones de inclusión y obligatoriedad en la educación secundaria así como su relación e influencia en la vida de adolescentes y jóvenes cuyos contextos sociales están signados por la por la desigualdad. Entre varios puntos de discrepancia la resolución 84/09 pone énfasis en la obligatoriedad como la clave para lograr la inclusión de los estudiantes garantizando el acceso y la apropiación de un acervo cultural común, mientras que la resolución 330/17 invierte la lógica al poner en el centro de las preocupaciones los aprendizajes y proyectos de vida individuales no ya en relación con un proyecto y bagaje cultural común, sino en referencia a un contexto global tan difuso como incierto. Esta política de rasgos esencialistas y anclada en el puro presente corre el riesgo de reformular a la escuela secundaria de modo que, desconociendo la desigualdad como rasgo problemático de nuestra sociedad, contribuya a profundizarla.

Palabras clave: Educación Secundaria - Inclusión - Obligatoriedad - Políticas Educativas

Introducción

En nuestro país desde el año 2006, la Ley de Educación Nacional 26.206 establece en su artículo 29 la obligatoriedad de la educación secundaria definiéndola como una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria. El artículo 30 establece que “la Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios”. La obligatoriedad de la escuela secundaria implica a la vez una ampliación de derechos de los que el Estado se asume como garante y una necesaria transformación de un nivel del sistema educativo con una matriz selectiva y academicista. De allí se desprenden los desafíos que la misma implica para los diferentes actores de las políticas educativas.

Enmarcadas en esta ley, en el macro nivel de definición de las políticas educativas, las resoluciones del Consejo Federal de Educación 84/09 “Lineamientos políticos y estratégicos para la educación secundaria obligatoria” y 330/17 “Secundaria Federal 2030”, sancionadas en el marco de distintos gobiernos, otorgan diferentes significados y sentidos al imperativo de la inclusión y la obligatoriedad. Esto no implica desconocer que, si bien existen continuidades, la presencia de ciertas ambigüedades en la resolución 330/17 nos impulsa a realizar un análisis comparativo y crítico señalando sus puntos más álgidos.

Sentidos en torno a la obligatoriedad y la inclusión

Desde la segunda mitad del siglo XX se desarrolló un proceso de universalización de acceso a la escuela, asociado a una ampliación progresiva del reconocimiento legal con respecto a la obligatoriedad escolar. En Argentina la Ley Federal de Educación 24.195 de 1993 amplió la obligatoriedad hasta el noveno año en un contexto social de empobrecimiento y polarización social que había afectado de modo singular y dramático a miles de niños y jóvenes que vivían en condiciones de pobreza extrema y desamparo de las instituciones. Este proceso implicó también la pérdida de la aspiración compartida a un horizonte de futuro de acceso a los derechos.

Recién en el año 2006 la Ley de Educación Nacional extiende la obligatoriedad hasta abarcar la totalidad de la escuela secundaria al mismo tiempo que se desarrollan una serie de políticas educativas orientadas a reconstituir el lazo social y generar condiciones socioeconómicas más dignas. El potencial democrático de las políticas de ampliación de derechos depende de que estas experiencias y oportunidades estén dotadas de ciertas condiciones políticas, capaces de revertir las tendencias que limitan o niegan las posibilidades efectivas de afirmación de este derecho. (Gentili, 2011). Desde la perspectiva de la ley la educación constituye un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado. Además, la ley establece también entre los fines de la política educativa “garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad” (art. 11). Así, “el derecho a la educación se fundamenta en el derecho que todos tenemos a vivir en una sociedad en la que conviven formas de conocimiento plurales, multi e interculturales. el derecho a la educación supone el derecho que cada sociedad, así como diversos grupos dentro de ella, posee a participar activamente en la definición del conocimiento oficial” (Gentili, 2011, p. 101).

Obligatoriedad e inclusión se implican como dos procesos inescindibles cuya responsabilidad es asumida por el Estado. Bracchi (2014) postula que la obligatoriedad es una batalla cultural que impone al Estado la responsabilidad de generar condiciones

materiales y simbólicas para que todos los jóvenes accedan, permanezcan, aprendan y egresen de la escuela secundaria. Por otro lado, entiende a la inclusión como categoría política que se piensa desde un enfoque de derechos el cual concibe a los adolescentes y jóvenes como sujetos plenos, con capacidad de decisión, con derechos y responsabilidades, y con potencialidad para ejercer y construir ciudadanía.

Para ello, la escuela es pensada como el tiempo y espacio de encuentro donde la construcción de estas ciudadanía se vuelven posibles. La escuela como institución social forma parte del “espacio de lo público, como lugar dialógico y plural, propio del mundo común a todos, pero diferente del lugar privado en él; no se trata de una interacción entre iguales, sino de un lugar en el que la igualdad pasa por la posibilidad de expresar las diferencias” (Almandoz, 2010, p.54).

En la resolución del CFE 84/09 “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” encontramos las nociones sobre obligatoriedad e inclusión explícitamente desarrolladas. La obligatoriedad es entendida como la “apuesta histórica de la sociedad argentina para la inclusión de todos los adolescentes, jóvenes y adultos” a partir del efectivo acceso, la continuidad escolar y el egreso. En una sociedad desigual la escuela aparece como “el lugar privilegiado para la inclusión en una experiencia educativa” (Anexo, Capítulo II, art. 8) que garantice una formación relevante para que todos tengan múltiples oportunidades para apropiarse del acervo cultural social, de sus modos de construcción, de sus vínculos con la vida de las sociedades y con el futuro (Anexo, Capítulo II, art. 2). De este modo, se entiende que “La inclusión es un proceso democrático integral que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión” (Gentili, 2011, pp.80-81).

Además, en la introducción de esta normativa se plantea que la obligatoriedad pone en el centro de las preocupaciones a las trayectorias escolares entendidas como “el recorrido a través del cual se adquieren aprendizajes equivalentes a partir de un conjunto común de saberes, para todos y cada uno de las/os adolescentes” (Anexo, Capítulo I, art.5) lo cual implica un profundo cambio en las instituciones a fin de garantizar que las mismas sean continuas, completas y relevantes. Se trata de entender a las trayectorias “como recorridos subjetivos e institucionales, implica atravesar espacios y lugares compartidos intergeneracionalmente, intersubjetivamente, en el lazo que arma lo social y lo individual a la vez, lo colectivo y lo íntimo, en la transmisión de una herencia, de una cultura y de una posibilidad de constituirse en ella como ser diferenciado”. (Nicastro y Greco, 2009, p.58).

En diferentes artículos se hace referencia a la necesidad de una transformación de la escuela secundaria ya que la obligatoriedad implica necesariamente la inclusión de todos los y las jóvenes en la escuela, lo cual requiere de “condiciones pedagógicas y materiales” para hacer efectivo el tránsito por este nivel obligatorio, con prioridad en aquellos sectores más desfavorecidos. Esto supone una revisión de la organización institucional y pedagógica de las escuelas (Anexo, Capítulo IV) y una reconfiguración de las condiciones estructurales del trabajo docente (Anexo, Capítulo V).

A partir del año 2015, el gobierno de Mauricio Macri en materia de educación comenzó a tomar decisiones políticas de desestructuración de la educación pública (Puigrós, 2017), eliminación de paritarias y reducción del presupuesto educativo. Asimismo, produjo un desmantelamiento de políticas públicas y programas socioeducativos tales como el Programa Nacional de Formación Permanente, Conectar Igualdad, Plan Fines, Progresar, que contribuían a garantizar el derecho a la educación y brindar calidad a la

educación pública. En consonancia con este escenario en la resolución 330/17 hay una ausencia de un análisis contextualizado acerca de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y locales en el cual se tiene la intención de llevar adelante la transformación de la educación secundaria. Al momento de nombrar el contexto, siempre se lo hace en un plano global, poniendo un gran énfasis en lo individual y en el propio proyecto de vida. La noción de desigualdad no aparece escrita en ninguna parte de la resolución y el concepto de inclusión sólo es entendido en términos de inclusión digital.

En el Anexo I del MOA (Marco para la Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina) respecto de los planes que cada provincia debe elaborar, se establece que las acciones deben estar orientadas a modificar rasgos del sistema educativo del nivel secundario en relación con cuatro dimensiones: Organización institucional y pedagógica de los aprendizajes^[1]; Organización del trabajo docente; Régimen académico; y Formación y acompañamiento profesional docente.

Uno de sus principales objetivos postula “Garantizar el derecho a aprender en el siglo XXI” lo cual implica que “todos los/las estudiantes puedan desarrollar las capacidades necesarias para actuar, desenvolverse y participar como ciudadanos en esta sociedad cada vez más compleja, con plena autonomía y libertad”. Ahora bien, podemos observar que el derecho a la educación se restringe al derecho de aprender, desde una concepción de autonomía y libertad que en ningún momento se explicitan, sin dar lugar a la dimensión política y colectiva de lo educativo. Además, al dar tal centralidad a los aprendizajes, se desdibuja el lugar de la enseñanza, el rol docente, su sentido ético-político^[2].

Con respecto a las trayectorias escolares, se orienta “la promoción de la innovación con sentido de justicia educativa en pos de garantizar trayectorias escolares continuas, diversas y significativas así como el egreso de todos los/las estudiantes con los saberes fundamentales”. En este punto cabe preguntarse, ¿Qué son los saberes fundamentales? ¿Para quiénes son fundamentales? También es válido tensionar el planteo respecto de la diversidad de trayectorias, en contraposición a la homogeneidad que implicaba la escuela moderna y tradicional, con el riesgo de no caer nuevamente en la fragmentación educativa de los noventa. En este sentido, una tensión no menor es considerar que “la aceptación de lo «multi» (cultural, social, de clase, de género) parece entrar en conflicto con la posibilidad de pensar «una» única escuela secundaria; pero correlativamente, no pensar «una» escuela y dejar esa tarea a cada equipo docente o a cada comunidad local tiene un riesgo que parece permanecer por ahora poco interrogado: la “guetificación”, la segmentación social, la territorialización que, antes que permitir el intercambio de las diferencias, acentúa y cristaliza las desigualdades” (Rosemberg, 2011, pp.9-10).

Anudando las trayectorias escolares al perfil del egresado, se postula que los estudiantes: “...se constituirán en ciudadanos nacionales y globales, con capacidad para hacer dialogar sus orígenes culturales con su participación en una humanidad global, diversa e interconectada”. Aquí nos preguntamos ¿Quiénes y cómo tienen acceso a ese mundo global? ¿Qué se entiende por mundo global? La noción de orígenes culturales como connotación biologicista, dejando de lado su dimensión política, social, económica y cultural nos interpela como educadoras.

Además, se afirma que “En contextos de creciente incertidumbre y complejidad, educar para lo conocido, para las rutinas, habilidades y conocimientos establecidos ya no constituye una práctica con sentido y relevancia social, que contribuya significativamente a las finalidades de la educación secundaria. Es fundamental que la educación se oriente al desarrollo de las capacidades y predisposiciones para aprender durante toda la vida, para el

trabajo individual y en equipo con diálogo y respeto por la diversidad, permitiendo consolidar una identidad personal que integre la cultura y la tradición con la innovación y el cambio”. Este párrafo además de confuso al plantear una negación de la tradición y luego proponer su integración con la innovación plantea dos cuestiones a considerar. Por un lado, destierra la transmisión y su función del pasaje de la herencia cultural como propia de la educación (Frigerio, 2004) y por otro omite que *lo conocido* tomado como idea abstracta no da cuenta de las desigualdades en la apropiación de los bienes materiales y simbólicos. Transmitir implica repartir la herencia, pero no para que ésta sea un ancla o una condena, repartir la herencia implica la posibilidad de reinventar la historia y abrir la posibilidad de un futuro distinto. Transmitir es darle a las nuevas generaciones la posibilidad de reinventar la historia y asumir la imposibilidad de que la herencia sea tomada como total e inamovible. Hassoun (1994) sostiene que “una transmisión lograda ofrece a quien la recibe un espacio de libertad y una base que le permite abandonar (el pasado) para (mejor) reencontrarlo” (p.17). La transmisión lograda no se identifica con la producción de lo mismo sino con la posibilidad de hacer diferencia desde la construcción de lo común. De ahí el potencial político de una escuela que se sostenga en la transmisión.

Respecto de sus propósitos el MOA plantea incorporar progresivamente un enfoque de enseñanza por capacidades y competencias digitales transversales que los/las estudiantes desarrollarán a través del aprendizaje de saberes prioritarios y saberes emergentes. Estos se definen como aquellos que “anclan el aprendizaje en el mundo real y crean puentes entre las disciplinas y la complejidad de las situaciones con las que probablemente se encontrarán los/las estudiantes. Lo emergente es espontáneo, actual y personal y sus cuestiones están cargados de una temporalidad presente y futura”. Cabe preguntarnos ¿Qué consecuencias tienen estas referencias a lo espontáneo, a lo personal, en un documento que expresa una política educativa nacional? “Las decisiones relativas a las políticas educativas pensadas y adaptadas al lenguaje mediático plantean un conjunto de derivaciones o consecuencias: el carácter inmediato y efímero de los anuncios, la simplificación de los mensajes, la trivialización y el empobrecimiento del discurso político. No desaparecen las políticas educativas, desaparece el debate público de principios y de ideas” (Almandoz, 2005. p. 59). Si la escuela es el lugar de la distribución y democratización de los saberes, si tal como plantea Montes (2006) es incluso la gran ocasión, a veces la única, para que los niños y jóvenes se encuentren con ese otro de la cultura, renunciar a ello plantea a la escuela como reforzadora del destino. Por eso es la escuela la que necesariamente tiene que constituirse como ese espacio otro, con sus propias legalidades que funcione en la transmisión como promotora del antidesestino al permitir también poner en duda, interrogar, lo familiar y cercano. Un espacio que además se oponga a la inmediatez y eficiencia de la lógica del mercado para la cual la mismidad es funcional sólo en tanto posibilita consumos homogéneos.

Por su parte, las capacidades transversales son: Resolución de problemas, Pensamiento crítico, Aprender a aprender, Trabajo con otros, Comunicación, Compromiso y Responsabilidad local y global, junto con el desarrollo de competencias digitales. Estas se vinculan con competencias que promueven la alfabetización digital para una inserción plena de los/las estudiantes en la cultura contemporánea y en la sociedad del futuro: creatividad e innovación; comunicación y colaboración; información y representación; participación responsable y solidaria; pensamiento crítico; uso autónomo de las TIC.

Al mencionar al *compromiso y responsabilidad* los describe como la capacidad que “Involucra el cuidado físico y emocional de sí mismo, y el reconocimiento de las

necesidades y posibilidades para la construcción de una experiencia vital y saludable. Con relación a los otros, refiere a la responsabilidad por el cuidado de las personas, de la comunidad, del espacio público, del ambiente, etc. Implica asumir una mirada atenta y comprometida con la realidad local y global y con el presente y las generaciones futuras. Se vincula con la empatía, la apertura a lo diferente, el pensamiento crítico y la comunicación, entre otros". Este es un claro ejemplo de cómo el carácter político de la educación y su relación con la formación para el ejercicio de la ciudadanía es reducido a una relación interpersonal plagada de un lenguaje emocional y descontextualizado sin la mediación del Estado lo cual es preocupante como política educativa. Lo vital y saludable aparecen en el eje borrando lo colectivo y la justicia como fin de la política

Por último, al concebir los aprendizajes exclusivamente en términos de competencias sin considerar los contextos socioculturales de adquisición, se corre el riesgo de desconocer la potencia de las diferencias culturales, ya que las competencias son muy similares en todos los grupos sociales. De modo que si el aprendizaje de las competencias exigen a los participantes el dominio de unos saberes específicos –conocimientos, habilidades, valores, actitudes, emociones, éstos no deben ser reducidos a un uso descontextualizado de las competencias implicadas. Otro problema que se advierte en el enfoque por competencias es la consideración de los aprendizajes escolares como un proceso técnico e ideológicamente neutral. De modo que una reflexión profunda sobre la relevancia cultural de los aprendizajes contextualizados y de la acción política del educador como garante del derecho a la educación, es una tarea más compleja y polémica que la simple descripción o definición de aprendizajes compartimentalizados en distintas competencias que los estudiantes deben adquirir.

Reflexiones finales

Retomando los ejes de análisis y comparación entre ambas normativas podemos advertir coincidencias y continuidades en la necesidad de una transformación de la escuela secundaria en pos de lograr la obligatoriedad. Sin embargo, en la resolución 84/09 se pone énfasis en esta como la clave para lograr la inclusión de los estudiantes garantizando el acceso y la apropiación de un acervo cultural común haciendo hincapié en la generación de condiciones institucionales para que esto sea posible.

Por su parte la 330/17 invierte la lógica al poner en el centro de las preocupaciones los aprendizajes individuales y el proyecto de vida no ya en relación con un proyecto y bagaje cultural común sino en referencia a un contexto global tan difuso como incierto. El carácter institucional de la educación obligatoria se desdibuja en una enumeración de capacidades y competencias a desarrollar que disgregan la integralidad de la educación que proponía la ley 26.206.

Esta política de rasgos esencialistas y anclada en el puro presente corre el riesgo de reformular a la escuela secundaria de tal modo que, desconociendo la desigualdad como rasgo problemático de nuestra sociedad, contribuya a profundizarla partiendo de una "concepción de la justicia se apoya en la creencia en un mundo equitativo, en el que cada cual ocupe la posición que merece a fin de que las desigualdades mismas sean justas" (Dubet, 2015, pp.75-76).

Referencias bibliográficas

- Almandoz, M.R (2005) Las lógicas de las decisiones políticas en educación. En: Frigerio, G. y Diker, G. (2005). *Educación: ese acto político*. Buenos Aires: Editorial del Estante.
- Bracchi, C. (2014). La escuela secundaria: del paradigma de la selección al de la obligatoriedad. En: *Revista Novedades Educativas*. Núm 283. Noveduc: Buenos Aires.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: CLACSO. Siglo XXI.
- Hasoun (1994) *Los contrabandistas de la memoria*. Buenos Aires. De la Flor.
- Martín, E. & Coll, C. (Eds.) (2003). *Aprender contenidos, desarrollar capacidades. Intenciones educativas y planificación de la enseñanza*. Barcelona: Edebé.
- Montes, G (2006). *La gran ocasión: la escuela como sociedad de Lectura*. Plan Nacional de Lectura. Ministerio de Educación de la Nación
- Nicastro, S. y Greco, B. (2009). *Entre trayectorias. Escenas y pensamientos en espacios de formación*. Rosario: Homo Sapiens.
- Puiggrós, A. (2017). *Adiós, Sarmiento: Educación pública, Iglesia y Mercado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue.
- Rosemberg, D. (2011). *Cuadernos de discusión. El dilema del secundario*. La Plata, Buenos Aires: UNIPE, Editorial Universitaria.

Normativa

Ley de Educación Nacional 26206/06

Resolución Consejo Federal de Educación 84/09 “Lineamientos políticos y estratégicos para la educación secundaria obligatoria”

Resolución Consejo Federal de Educación 330/17 “Secundaria Federal 2030”

^[1] En este trabajo sólo analizaremos esta dimensión.

^[2] Cabe mencionar que en los últimos apartados se hace referencia a los docentes pero solo desde la dimensión organizacional de su trabajo.