

Políticas públicas en tiempos de restitución del derecho a la educación: hacia la construcción de nuevos sentidos y estrategias en la educación secundaria

(Public policies in times of restitution of the right to education: towards the construction of new meanings and strategies in secondary education)

Andrea Liliana Iotti

Docente e investigadora de la FPyCS de la UNLP.

Asesora docente de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires.

andrea_iotti@yahoo.com.ar

Charis Guiller

Docente e investigadora de la FPyCS de la UNLP.

Directora de Educación a Distancia de la FPyCS de la UNLP.

charisguiller@yahoo.com.ar

Mónica Ross

Docente e investigadora de la FPyCS de la UNLP.

Directora de Curriculum y Planes de Estudio de la UNLP.

mgros68@gmail.com

Resumen

En las últimas décadas un conjunto de transformaciones (económicas, políticas, socio-culturales y comunicacionales) han atravesado la vida cotidiana de nuestras sociedades. Estas transformaciones interpelan las prácticas educativas, “alterando” el escenario y los sentidos más profundos que durante la modernidad organizaron los procesos de transmisión cultural intergeneracional.

En este contexto, los Estados –tanto nacional como provinciales– ponen en juego diferentes estrategias para abordar estos procesos. En el presente artículo se indaga

particularmente en aquellas políticas y acciones que, en el marco de estas transformaciones, buscan sostener la función de enseñanza desde una perspectiva democratizadora que ve en la educación un derecho personal y social. Por ello, se presenta, en un primer momento, una caracterización de las transformaciones que se han sucedido en las prácticas educativas y de los sentidos que, en ese contexto, han orientado las nuevas políticas públicas para, posteriormente, dar cuenta de un relevamiento de los programas educativos vigentes en la provincia de Buenos Aires orientados a transformar las prácticas educativas con jóvenes en el marco de las instituciones de educación secundaria.

Palabras clave

Políticas educativas - jóvenes - derecho a la educación

Abstract

In recent decades, a set of transformations (economic, political, socio-cultural and communicational) have penetrated through the daily life of our societies. These transformations interpellate educational practices, "altering" the stage and the deeper meanings that organized processes of cultural transmission between generations during modernity.

In this context, states –national and provincial– bring into play different strategies to approach these processes. This article explores particularly in those policies and actions that, in the context of these transformations, seek to support the role of teaching from a democratization perspective that sees in education a personal and social right. Therefore, it presents, at first, a characterization of the changes that have occurred in educational practices and the meanings that, in that context, oriented new public policies to, subsequently, describe educational programs in the province of Buenos Aires whose purpose are transform educational practices with young people in secondary education institutions.

Key words

Educational policies - young - right to education

Introducción

En las últimas décadas un conjunto de transformaciones (económicas, políticas, socio-culturales y comunicacionales) han atravesado la vida cotidiana de nuestras sociedades, generando la imposibilidad de un retorno a las condiciones anteriores al proceso desatado en el fin de siglo, y planteando nuevos desafíos para las políticas públicas.

En el marco del proceso iniciado de reconstrucción del Estado y de restitución de lo público, los Estados –tanto nacional como provinciales– ponen en juego diferentes estrategias para abordar esos nuevos escenarios. Particularmente en nuestro país la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 avanzó en un fuerte proceso de transformación, sostenido en una comprensión de la educación como derecho humano. En este sentido, numerosas fueron las estrategias y políticas que se han venido desarrollando con el objetivo de promover la inclusión educativa, la democratización de las instituciones de enseñanza, la calidad de los aprendizajes, la recuperación de la dignidad del trabajo docente y el reconocimiento de los niños y jóvenes como sujetos de derecho, con sus propios saberes y prácticas culturales y sus modos particulares de construcción de subjetividad.

En este trabajo nos interesa indagar particularmente en aquellas políticas y acciones que, en el marco de estas transformaciones, buscan sostener la función educativa desde una perspectiva democratizadora que ve en la educación un derecho personal y social. Por ello, se presenta, en un primer momento, una caracterización de las transformaciones socioeconómicas y culturales que se fueron desarrollando en las últimas décadas del siglo XX, luego se describen las transformaciones que se han sucedido en las prácticas educativas y los sentidos que, en ese contexto, han orientado las nuevas políticas públicas para, posteriormente, dar cuenta de un relevamiento de los programas educativos vigentes (nacionales y de la provincia de Buenos Aires) orientados a fortalecer las prácticas educativas con jóvenes en el marco de las instituciones de educación secundaria.

Transformaciones en el escenario social: nuevos retos para las políticas educativas

Como se mencionaba al inicio, numerosos fueron los procesos de transformación que protagonizaron el fin de siglo pasado. Entre ellos, puede destacarse la *transnacionalización de la economía y de consolidación de un mercado neoliberal*, que en nuestro país hicieron eclosión con la crisis de 2001 pero cuya instalación como lógica reguladora de la relación entre Estado y mercado se remontaría al menos a la década del '70. Estos procesos socioeconómicos fueron destituyendo el lazo social que durante la modernidad sostuvo un modo de producción y reproducción de la sociedad anclado en la inclusión a partir del trabajo, la educación pública, el ejercicio de la ciudadanía –en un sentido restringido aún– y, a partir de ellos, la posibilidad del progreso. De este modo, nuestras sociedades han sufrido una acentuada fragmentación entre grupos sociales diferentes y, al mismo tiempo, una persistencia de solidaridades tradicionales hacia dentro de los mismos grupos sociales. En este sentido, en el contexto actual aun persisten algunos rastros de los procesos de fragmentación social que –atravesados por el individualismo, la producción social del miedo y la desconfianza en el otro– generaron desconocimientos y aversiones entre sujetos de distintos sectores sociales o grupos particulares, sostenidas en representaciones estereotipadas del otro. En palabras de José Tavares-dos-Santos (2009: 3): “La lógica cultural del capitalismo tardío se desarrolla en la pluralidad, en la discontinuidad y en la fragmentación, produciendo un cotidiano de riesgos y de incertidumbres. Se trata de una época de ruptura del contrato social y de los lazos sociales, provocando fenómenos de ‘desafiliación’ y dilacerando el vínculo entre el uno y el otro (Castel, 1998). Las relaciones de sociabilidad pasan por procesos simultáneos de integración comunitaria y de dispersión social, de masificación y de individualización”.

Por otro lado, comprendida como contexto que enmarca todo proceso social, generada por múltiples avances tecnológicos, fundamentalmente en el campo de las nuevas

tecnologías de la comunicación, con fuertes consecuencias políticas, económicas, sociales y culturales, la *globalización* se presenta en numerosos discursos sociales como una situación evidente, con implicancias irreversibles.

En el escenario globalizado, se producen *mutaciones en las representaciones del tiempo y espacio* que impactan en los modos en los que los sujetos desarrollan sus prácticas cotidianas. Por un lado, la percepción del tiempo se transforma: la inmediatez cobra un alto valor, el tiempo deja de ser lineal para convertirse en fragmentario, acelerado, contingente, perdiéndose la idea de progresión. Por el otro, el espacio local y el nacional se desdibujan frente a los procesos de hibridación cultural,¹ de desterritorialización y reterritorialización (o localización, en términos de Renato Ortiz). Tal como señala este investigador brasileño (1996: 9):

Lo que ocurre, en verdad, es la constitución de una territorialidad dilatada, compuesta por franjas independientes, pero que se juntan, se superponen, en la medida en que participan de la misma naturaleza. Viajar, desplazarse por esos estratos, es permanecer en el interior de un tipo de espacialidad común a pueblos diversos. Esta perspectiva cambia radicalmente nuestra concepción de espacio, tradicionalmente vinculada al territorio físico, ya sea la nación como los límites geográficos de las culturas.

La vivencia de este espacio desterritorializado convive tensamente, sin embargo, con ciertos procesos de relocalización y con la valoración del espacio local, en tanto los sujetos manifiestan la necesidad de que su realidad cercana, inmediata (barrial, local, regional) sea reconocida, de que su espacio de pertenencia adquiriera visibilidad (Vellegia; 1998).

En un contexto en el que, como efecto del proceso de globalización, la cultura se ha mundializado, se producen *nuevas formas de constitución de la subjetividad*, en las que la emergencia de prácticas culturales ligadas al consumo y a la cultura masiva ocupa un lugar

¹ Este concepto refiere, para Néstor García Canclini, a aquellos procesos socioculturales en los que estructuras o prácticas específicas, que anteriormente existían en forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas. Cabe aclarar que los procesos de hibridación están siempre atravesados por dinámicas de construcción de la desigualdad: no se trata de simples relaciones de heterogeneidad o pluralidad, sino de relaciones estructurales en las que se producen contradicciones, resistencias, vínculos “no armoniosos” y procesos de exclusión social. Para profundizar en estos aspectos véase García Canclini; 2003.

preponderante. Como sostiene Vanina Papalini, la producción cultural masiva tiene hoy una importancia central como promotora de procesos de subjetivación originales, pues encarna una manera de “hacer cultura” y “hacer sujetos” particular (Papalini; 2008). Para esta autora el consumo de bienes culturales masivos, junto con la publicidad, no “venden” simples productos, sino objetos de deseo, maneras de hacer y modelos de actuación. La subjetividad se configura a partir de la interiorización de significaciones que son coherentes con los principios del capitalismo global (libre competencia, individualismo, transnacionalización, maximización del lucro, eficacia y eficiencia, consumismo, etc.).² En otras palabras,

[...] si se propaga sin cesar, es porque encuentra puntos de anclaje a nivel subjetivo: el capitalismo global conquista territorios pero, esencialmente, conquista a cada uno de los habitantes de esos territorios, inoculándose en su interioridad, infiltrando su deseo, refigurando sus prácticas. No lo hace de una vez y para siempre sino de manera continua y permanente. Como hemos visto, este esfuerzo tiene el propósito de retener todo intento de fuga. La cultura mundializada forma parte de esta estrategia siempre renovada (Papalini; 2008: 16).

A su vez, en estos nuevos modos de producción de la subjetividad opera también la *reconfiguración de las formas en que se produce, circula y transmite el conocimiento*. En este sentido, los saberes hoy se han descentrado, circulan por fuera de los espacios tradicionalmente legitimados (como las escuelas y las universidades), adquiriendo la forma de información –fragmentaria, dispersa, desarticulada– y desdibujando su carácter “científico” (véase Martín-Barbero; 2002a y 2002b). Así, mientras la lógica escritural de la escuela moderna promueve la abstracción, la argumentación, la racionalidad y el pensamiento lineal, las mediaciones tecnológicas generan saberes-mosaico –fragmentarios, hipertextuales-, articulan conocimiento con información, reconocen como saber la experiencia, la imagen y la información proveniente de lo sensible. De este modo, se

² Esto no significa que los sujetos estén alienados y reproduzcan pasivamente estos modelos, sino que se trata de estructuras que se interiorizan y que requieren de un proceso de lucha y resistencia para ser transformadas.

producen cambios en las maneras de construcción del lenguaje (oral y escrito), en los modos de percibir y narrar de los sujetos.

Estos procesos que describimos, si bien atraviesan la vida cotidiana de nuestras sociedades en general, son particularmente relevantes en relación con los modos en que los jóvenes construyen sus subjetividades: la cultura masiva, las prácticas culturales globalizadas que configuran identidades colectivas, los modos en que se percibe el tiempo y el espacio, las diversas formas de construcción del conocimiento y los nuevos lenguajes y narrativas dan nuevas formas a las subjetividades juveniles.

En esta trama que describimos, los procesos educativos no permanecen inalterables, puesto que tanto los sujetos de la educación como las instituciones educativas están mutando. Así, las transformaciones mencionadas interpelan las prácticas educativas, “alterando” el escenario y los sentidos más profundos que durante la modernidad organizaron los procesos de transmisión cultural intergeneracional.

Nuevos modos de transmisión cultural: las transformaciones en los espacios educativos

La *transmisión cultural* constituye un concepto nodal para comprender –antes y hoy– la tarea de la educación pública en la conformación de sujetos.

En este sentido, durante la modernidad la escuela pública se erigió como el espacio legítimo para la transmisión de la totalidad de la cultura de una generación a otra. De este modo, el proyecto moderno encontraba en esa institución –articulada en su tarea con otras, como por ejemplo, la fábrica y la familia– el principal dispositivo de constitución de un tipo particular de sujeto, el *ciudadano*, que se presentaba como un individuo racional, libre, indiviso, autónomo, soberano, con una ocupación útil que le permitía insertarse en las redes del mercado, respetuoso de la autoridad, entre otros aspectos.

A su vez, los procesos de formación de sujetos durante la modernidad se apoyaban en un fuerte vínculo entre generaciones que le daban sentido. Precisamente, la legitimidad de la autoridad en las relaciones entre adultos y jóvenes –que en la relación pedagógica suponía además asignarles a cada uno el lugar del saber y la ignorancia, respectivamente– constituía uno de los pilares para la transmisión cultural.

De este modo, la transmisión se articulaba con la *filiación generacional*. Esta noción, que recuperamos de los trabajos de Sandra Carli (2006), refiere al reconocimiento de la posición que los sujetos ocupan en el orden de las generaciones. Incluye, además, la definición y selección de los saberes que serán transmitidos, en otras palabras, qué recorte del pasado, qué herencias y tradiciones es legítimo transmitir. Como menciona Carli (2006: 5): “Toda generación joven se constituye a partir de una diferencia, pero una diferencia que se modula luego de una toma de posición, más o menos explícita, condescendiente, contestaria o indiferente, frente a lo recibido de la generación anterior”.

La construcción de la subjetividad moderna, en este contexto, se aseguraba por el reconocimiento del adulto, del educador, como sujeto legítimo para la construcción de ese vínculo basado en la transmisión. Lo transmitido podía ser aceptado, negado, ignorado, criticado, resignificado –y prueba de ello son muchos intelectuales críticos formados en espacios escolares en los que se reproducían saberes hegemónicos–, pero había un otro al que se le reconocía su legitimidad para “conducir” el proceso de enseñanza.

En las últimas décadas, por el contrario, nuestras sociedades han asistido con incertidumbre a cambios profundos en los modos en que se producen los procesos de formación y transmisión cultural y que se enmarcan en las transformaciones señaladas al inicio de este artículo. Específicamente hacemos referencia a las transformaciones vinculadas con las configuraciones espacio-temporales de la educación, con los sentidos que adquieren los procesos formativos en un contexto que comienza a recuperarse de los procesos de desigualdad social, inestabilidad laboral y consolidación de circuitos educativos segmentados propios de la década de 1990, con la emergencia y multiplicación de nuevos agentes educativos y espacios en los que se produce e intercambia conocimiento, con la aparición de nuevos modos de construir lazo social que, entre otros aspectos, impactan y reconfiguran la vida cotidiana en las instituciones escolares y también las prácticas formativas que se producen fuera de ellas.

En este escenario, las instituciones educativas cuya función es la formación de jóvenes ven “alterada” su tarea pedagógica, en tanto los sujetos con los que trabajan y los sentidos de la transmisión cultural no responden al imaginario instituido por la modernidad: los alumnos se revelan diversos, heterogéneos, con múltiples intereses y preocupaciones

que exceden las rutinas del aprendizaje y el estudio, en muchos casos procuran resistir el lugar de autoridad del educador a través de diferentes estrategias, más o menos explícitas, más o menos provocadoras. Pero también el sentido mismo de la institución se trastoca en tanto educador y escuelas dejaron de ser reconocidos como los únicos espacios legítimos de transmisión de conocimientos necesarios para insertarse “exitosamente” en la vida adulta.

En este marco, indagar en los procesos de formación actuales supone comprender la transmisión cultural sin la omnipotencia que supuso la racionalidad moderna, pero con la esperanza que conlleva una tarea que es esencialmente política: qué selección de la cultura debe ser transmitida a las nuevas generaciones para su inserción crítica en una sociedad democrática que busca la igualdad y la justicia social. Como señala Sandra Carli (2006: 1):

El problema de la transmisión en educación resulta hoy un punto nodal de los discursos educativos y ello se vincula con los diagnósticos críticos acerca de las modalidades de relación entre las generaciones en un contexto de generalizado deterioro de los vínculos básicos y de los vínculos sociales y políticos, cuestión que reenvía al problema del tiempo en la educación. La apelación a la necesidad de conservar, restaurar o recuperar la tarea de transmisión de la cultura surge, en alguna medida, como la ilusión de dar continuidad a un mandato moderno de la educación que se revela hoy como imposible o al menos con dificultades de ser sostenido.

A partir del reconocimiento de estos procesos de transformación se impulsan e implementan en los últimos años una serie de políticas educativas que buscan promover la inclusión de los sujetos en los espacios escolares desde una perspectiva que entiende a la educación como un derecho humano. Veamos, entonces, cuáles son las principales líneas conceptuales en las que se enmarcan estas políticas para luego avanzar en la descripción de algunos programas y acciones concretos.

Políticas educativas hoy: avances y desafíos en un horizonte de restitución

Hacia fines del siglo pasado, como se ha mencionado, y especialmente a partir de los años 90 buena parte del proyecto educativo moderno comenzó a ser erosionado desde dos

lugares principales: por un lado desde un proyecto económico, político y cultural neoliberal que socavó fuertemente las instituciones estatales y públicas con el fin de avanzar en la concreción de una sociedad en la que prevalecieran las lógicas del mercado por sobre los proyectos colectivos, sociales o nacionales. Por otro lado, con una serie de transformaciones culturales que, ligadas a los procesos de globalización y de revolución informacional y comunicacional, fueron transformando los valores y las ideas fuerza del paradigma cultural moderno. Es necesario reconocer y diferenciar ambos procesos para evitar intenciones nostálgicas de volver a instaurar el sistema educativo del pasado.³

Actualmente, Latinoamérica –y Argentina en particular– avanzan en un proceso de reconstrucción del espacio público y del proyecto de nación, pero comprendiendo que las coordenadas desde las que esta reconstrucción se dé en lo educativo, no asumirán los mismos rasgos de la educación de la modernidad, aun cuando de ella se recupere su carácter de pública e igualitaria.

Ahora bien, ¿cuáles han sido las principales transformaciones en las líneas rectoras de las políticas educativas en estos últimos años? Para comprender qué es lo que está cambiando y qué sentidos se construyen en las propuestas estatales es necesario describir brevemente las características de las políticas educativas durante los 90, cuyo marco normativo fue la Ley Federal de Educación N° 24.195 (en adelante LFE) y compararlo con los actuales ejes rectores que emanan de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (en adelante LEN). Para ello hemos distinguido seis grandes ejes de transformación que a continuación se desarrollan y que deben entenderse como procesos inacabados, que dan cuenta de algunos sentidos novedosos en términos de avanzar en la concreción del derecho a la educación pero que no deberían comprenderse como logros definitivos o estados alcanzados o resueltos:

³ Búsqueda que, no sólo es imposible, sino que en algunos sentidos no es deseable puesto que no todo era positivo en la escuela pública de la modernidad: se trataba de escuelas con prácticas más autoritarias, que no siempre concebían al niño y al joven como sujeto de derecho, que en algunos casos –fundamentalmente en la educación secundaria- no estaban pensadas como un espacio al que tienen derecho a asistir y promover con aprendizajes valiosos todos los sujetos, sino que se configuraban como ámbitos de formación de sectores sociales privilegiados, entre otros aspectos.

1. *De la fragmentación del sistema educativo a la recuperación de un sistema educativo nacional*

La LFE consolidó un proceso iniciado con la dictadura que consistió en trasladar a cada provincia la responsabilidad de organizar, sostener y supervisar el sistema educativo. De este modo, con la transferencia –sin fondos para su financiamiento- de los establecimientos educativos a las jurisdicciones se produjo la desarticulación del sistema educativo nacional, propiciando la fragmentación y la desigualdad, en tanto cada provincia tenía recursos y capacidades desiguales para hacerse cargo del sostenimiento de las escuelas. De este modo, cada jurisdicción tomó decisiones en función de sus posibilidades, recursos y perspectivas, imposibilitando construir un proyecto político-educativo para la nación. Pero no sólo esta fragmentación se observa en términos de estructura o financiamiento del sistema, sino que abarca también las decisiones curriculares, en tanto se consideraba que los docentes debían tomar sus propias decisiones curriculares a través del proyecto educativo institucional (PEI) y del proyecto curricular institucional (PCI), ya que los diseños curriculares eran caracterizados como abiertos, flexibles y viables.⁴ En este esquema, nuevamente, las instituciones con mayores recursos se encontraban en mejores condiciones para la reflexión crítica y la toma de decisiones en estos aspectos.

La LEN, en cambio, estructura el sistema educativo a partir de niveles y modalidades y fija un piso mínimo de obligatoriedad (desde los 5 años hasta la culminación de la Educación Secundaria) disminuyendo así la heterogeneidad de diversos subsistemas y ofertas fragmentadas.⁵ Además, refuerza el rol central del Ministerio de Educación nacional

⁴ En este sentido, en el *Marco General de Política Curricular* de la provincia de Buenos Aires se señala: “A partir de la implementación de la LFE, en las escuelas de la provincia de Buenos Aires se fueron instalando estilos de planificación y gestión institucional que tuvieron en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) su expresión más acabada. Su elaboración se fundamentó en la naturaleza flexible y abierta de los diseños curriculares –tal como se observa en el Marco General de los Diseños de Nivel Inicial y Educación General Básica de 1999-. El Proyecto Curricular Institucional (PCI), entendido como dimensión pedagógico-didáctica del PEI, contemplaba la necesidad de que cada institución estableciera expectativas de logro, seleccionara contenidos y estrategias didácticas que incluyeran pautas de evaluación. Esta concepción, falazmente fundamentada en la necesidad de autonomía profesional docente, fue expresión de la desresponsabilización del Estado por la enseñanza y el aprendizaje que debían ocurrir en las aulas y, de esta forma, contribuyó a la fragmentación educativa de la década de 1990 al admitir una posible diferenciación curricular” (AAVV; 2007: 18).

⁵ Se hace referencia al artículo 15°, en el que se explicita: “El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se

en la coordinación y regulación del sistema, puesto que se fortalece el rol del Consejo Federal de Educación, órgano encargado de regular, supervisar y definir criterios generales para la formación docente, la unificación de la estructura, la extensión de la obligatoriedad, los sistemas de acreditación y evaluación, etc. y habilita que los nuevos diseños curriculares jurisdiccionales se asienten en acuerdos de dicho Consejo a través de los Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP). Por su parte, en la provincia de Buenos Aires, particularmente, los diseños curriculares son caracterizados como comunes y prescriptivos.

De este modo el Estado se presenta como garante de lo común, puesto que este tipo de diseños procura garantizar la unidad del sistema educativo provincial y la igualdad de los sujetos en su derecho a la educación.⁶

2. *Del estado mínimo neoliberal al Estado garante de la educación pública*

Con la LFE, el Estado nacional se desresponsabiliza del financiamiento de la educación, en tanto se considera que los grupos que queden excluidos serán atendidos con políticas focalizadas y compensatorias. De este modo, durante los 90 se congelan los salarios de los docentes, las inversiones en infraestructura se limitan a adaptar las escuelas primarias a la Educación General Básica (EGB) y se desfinancia paulatinamente la formación y capacitación docente, puesto que la Red Federal de Formación Docente Continua funciona durante pocos años.

Por el contrario, desde 2005 el Estado nacional se compromete a sostener, financiar e incrementar la inversión a través de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075. Así, durante 2011 a nivel nacional la inversión en educación es aproximadamente del 6% del

expidan”. Sin embargo, esta intención de unificación, si bien ha avanzado mucho en varias provincias que van adaptando su normativa a la LEN, no se ha concretado totalmente, en tanto algunas jurisdicciones, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se resisten a concretar este cambio. Esto se evidencia principalmente al no adoptar el sistema de 6 años de Educación Primaria y 6 de Secundaria y mantener el de 7 y 5 años respectivamente.

⁶ La prescripción curricular “emana del derecho de los sujetos al *curriculum* común, puesto que el mismo posibilita el acceso igualitario a los conocimientos socialmente significativos; conocimientos que si fueran seleccionados a partir de criterios particulares podrían llevar a la profundización de la fragmentación y desigualdad educativa. Lejos está de la intencionalidad de esta política curricular una concepción de los/as docentes como ejecutores que ‘aplican’ las prescripciones sin mediación alguna. Los diseños y propuestas curriculares –en tanto establecen intenciones, marcan una dirección– *limitan*; pero al hacer explícitos los fundamentos de cada una de sus decisiones *habilitan* y establecen un nuevo lugar para la profesionalidad del docente” (AAVV; 2007: 33. El subrayado pertenece al autor).

PBI, una cifra histórica, mientras que en la provincia de Buenos Aires asciende a más del 41% del gasto público provincial (monto que, sin embargo, se destina en más del 90% a salario docente).

Este modo de intervención del Estado que restituye derechos y procura recuperar la educación pública se evidencia en el propio texto de las leyes de educación. La LFE define a la educación como “*bien social y responsabilidad común*” (artículo 1°), señala que “el Estado Nacional tiene la *responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar* el cumplimiento de la política educativa” (artículo 2°), afirma que el Estado en sus niveles nacional y provincial garantiza el acceso a la educación “mediante la *creación, sostenimiento, autorización y supervisión* de los servicios necesarios” (artículo 3°) y destaca que “las acciones educativas son *responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado Nacional como responsable principal*, de las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las Organizaciones Sociales” (artículo 4°).

En este enunciado se observa que el papel del Estado queda desdibujado en relación con su tarea de garantizar la educación, al utilizarse términos como “control”, “sostenimiento”, “supervisión” para describir su rol y al enfatizarse el lugar de la familia como principal responsable de la educación.

La LEN, en cambio, caracteriza a la educación y el conocimiento como “un *bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado*” (artículo 2°). Asume, además, que “la educación es una *prioridad nacional y se constituye en política de Estado* para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (artículo 3°).

Señala también que “El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la *responsabilidad principal e indelegable* de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, *garantizando la igualdad, gratuidad y equidad* en el ejercicio de este derecho, con la *participación de las organizaciones sociales y las familias*” (artículo 4°).

Por otro lado, se explicita que el “Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional” (artículo 9º) y fija un porcentaje del PIB como piso para el presupuesto que se destine a educación en adelante. A su vez, deja por escrito que “el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (artículo 10º).

Los sentidos que se construyen en el texto, entonces, reconocen el rol del Estado como agente que no sólo crea y supervisa los servicios educativos, sino que garantiza la educación desde una perspectiva de bien público. La familia y las organizaciones participan de este proceso, pero no son los garantes ni responsables principales del mismo. Este enfoque, nacido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, entiende a la educación universal, gratuita y obligatoria como un derecho fundamental de todos los sujetos, sin distinciones de ningún tipo (Gentili; 2011). Como veremos luego, desde esta perspectiva cobran otra importancia las políticas que buscan la inclusión educativa, entendida como “nuevo paradigma educativo” (Mancebo y Goyeneche; 2010).

3. De la “inclusión” a través de políticas compensatorias a la búsqueda de políticas universales

Durante la década del 90 se procura atender la exclusión social a través de políticas compensatorias y focalizadas. La creación de la EGB, de nueve años de duración, se fundamenta en este objetivo: en un contexto en el que gran parte de la población no asistía a la Educación Secundaria, se procura prolongar el tiempo de asistencia de los niños y jóvenes en las instituciones educativas y, para ello, se extiende la obligatoriedad de la educación básica. A su vez, se implementan programas socioeducativos para atender a los grupos excluidos de la educación obligatoria, tales como becas, servicio alimentario escolar, provisión de útiles y guardapolvos, etc.

En los últimos años dos de las principales políticas educativas son de carácter universal: nos referimos a la extensión de la obligatoriedad de la educación –que pasa de 9 a 14 años, desde la sala de 5 años del Nivel Inicial hasta la finalización de la Educación Secundaria- y a la construcción de una nueva escuela secundaria para los adolescentes y jóvenes, de 6 años de duración y con una propuesta adecuada a las características de las

nuevas subjetividades juveniles. Además, se crean y profundizan diversos programas de inclusión y terminalidad educativa –que más adelante desarrollaremos–, se proponen nuevos modelos organizacionales en Secundaria y se reconocen oficialmente los bachilleratos populares. Se observa en estas iniciativas una voluntad de abordar la exclusión y la segmentación educativas a partir de políticas para todos los sujetos.

4. De la privatización de la educación a la búsqueda de la reconstrucción de la educación pública

Junto a otros procesos privatizadores que vivenciamos en la década de 1990, en ese periodo se incrementa exponencialmente el pasaje a la educación privada de algunos sectores de la población. La oferta de educación privada crece al tiempo que se asumen lógicas de gestión propias del mundo empresarial, sobre todo en la Educación Superior (Morandi, Ros y Mariani; 2012).

Si bien estos procesos generaron una profunda transformación en el sistema educativo argentino que aun no se ha revertido, en los últimos años se observa en algunas provincias una paulatina desaceleración de la tendencia de pasaje de la educación pública a la privada (véase Claus, Man y Menez; 2011), así como la pervivencia de discursos sociales en los que la educación pública continúa siendo valorada y en los que se plantea la necesidad de su recuperación.

5. De la “educación básica” al aporte de la educación al proyecto nacional

Como hemos mencionado, el principal esfuerzo en la década del ‘90 se centró en universalizar el acceso a la educación básica y en la modernización del sistema educativo. Como correlato se desfinanció el sistema de ciencia y tecnología y, de la mano de la disolución del aparato productivo nacional, se abandonó la educación técnica.

Con la LEN y la Ley Nacional de Educación Técnico-Profesional N° 26.058, promulgada en 2005, se avanza en la recuperación de la educación técnico-profesional, en tanto no sólo se ordena y regula la oferta de formación técnica en el nivel medio y superior no universitario y de formación profesional, sino que además se crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico- Profesional que es financiado con un monto anual no inferior al 0.2% del total de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado

para el Sector Público Nacional. Este fondo está destinado a la implementación de los planes de mejora para fortalecer las instituciones y los programas de educación técnico profesional en el marco de las políticas nacionales y jurisdiccionales. Estas iniciativas fueron acompañadas por otras acciones en el campo de la ciencia y la tecnología, como la fuerte inversión en las universidades nacionales, en los organismos de investigación, en la repatriación de científicos radicados en el exterior, entre otros.

Si bien se procuró avanzar en la elaboración de lineamientos comunes para la formación docente y se aumentó su financiamiento a través del Instituto Nacional de Formación Docente, aun resta mejorar los procesos formativos en dicho nivel.

6. *Nuevas miradas sobre la democratización del espacio escolar*

Uno de los aspectos positivos de la LFE fue la introducción de los derechos humanos como contenido curricular, aun cuando la perspectiva con que se hizo mantenía algunos criterios normativistas. Con la LEN se profundiza el enfoque de derechos humanos al pasar de una perspectiva normativa (educación cívica) a un enfoque de los niños y jóvenes como sujetos de derecho. Numerosas son las acciones y programas que procuran fortalecer la democratización del espacio escolar y la promoción de espacios asociativos y de participación: el impulso a los centros de estudiantes, las ferias de ciencias e incluso el desarrollo de contenidos de enseñanza como los que se prevén en la provincia de Buenos Aires a través de la materia Construcción de ciudadanía, más allá de las dificultades que la apropiación de esta perspectiva supuso por parte de los actores escolares.

Los programas educativos: la concreción de nuevas miradas de política educativa

Los nuevos sentidos que se vislumbran en la legislación educativa citada y en diversos documentos curriculares consultados,⁷ se observan también en los documentos marco de diferentes programas educativos. A continuación se caracterizan brevemente algunos programas que se implementan en la provincia de Buenos Aires destinados a la educación secundaria:

Conectar Igualdad: Se trata seguramente del principal programa educativo nacional que articula los campos de la comunicación y la educación. Focalizado en la entrega de netbooks personales a cada alumno y docente de Educación Secundaria y en la implementación de la conectividad en todas las escuelas secundarias, este programa se vincula y se potencia con otras iniciativas de política educativa nacional, como el portal Educ.ar y el Canal Encuentro, acciones específicas de capacitación docente en uso pedagógico de TIC, así como otros proyectos particulares abocados a la incorporación de la temática TIC en las prácticas educativas. La inclusión digital es uno de los principales objetivos de este plan, puesto que se reconoce como diagnóstico que en nuestro país

La universalización del acceso a las TIC a través del sistema educativo cumple un rol fundamental en la democratización del acceso al conocimiento [...] Resulta responsabilidad del Estado Nacional entonces, garantizar equidad en el acceso a las TIC tanto para favorecer la circulación y producción de conocimiento como la inclusión social, cultural y educativa. Dicha inclusión cobra sentido por sus aportes a la mejora del aprendizaje y la enseñanza. Desarrollar una inclusión de las TIC orientada a la calidad implica promover estrategias en las cuales las TIC estén al servicio de las prácticas pedagógicas cotidianas, imprimiéndoles un sentido innovador (Consejo Federal de Educación; 2010: 6).

De este modo, el programa se propone dar respuesta a la necesidad de transmitir nuevos saberes, de comprender y participar críticamente en una sociedad mediatizada y a los desafíos que suponen los requerimientos del mundo del trabajo y los nuevos lenguajes propios de las culturas juveniles.

⁷ Se hace referencia a documentos nacionales y de la provincia de Buenos Aires, como el *Marco General de Política Curricular*, los documentos del Consejo Federal de Educación vinculados con la Educación Secundaria, entre otros

Arte y Memoria: Este programa se propone, entre otras cuestiones, trabajar con los estudiantes para reencontrar la verdad subjetiva, generar una reescritura de la historia y tomar la palabra, promoviendo que los jóvenes puedan comunicar sus ideas –que generalmente son silenciadas e ignoradas– y tomando el discurso individual y transformándolo en discurso colectivo.

Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y Patios Abiertos: Se trata de dos programas (el primero nacional, el segundo provincial) que tienen por finalidad construir en las escuelas secundarias espacios de inclusión que sean significativos para los jóvenes y que permitan desarrollar propuestas educativamente valiosas. A su vez, se proponen enriquecer la formación de adolescentes y jóvenes en la perspectiva de la construcción de ciudadanía y de la afirmación de derechos y propiciar la utilización creativa y productiva del tiempo libre en torno al arte, el deporte, la producción cultural y la actividad socio-comunitaria promoviendo la participación de los jóvenes en la toma de decisiones.

Centros de Escolarización para Adolescentes y Jóvenes de 15 a 18 años (CESAJ): El proyecto responde a la necesidad de promover un espacio que ofrezca alternativas para completar el ciclo básico de la escuela secundaria para adolescentes y jóvenes entre 15 y 18 años que por algún motivo nunca asistieron a la escuela secundaria o la abandonaron tempranamente. Con estos Centros se espera que los adolescentes puedan iniciar la educación secundaria haciendo el ciclo básico en dos años (para lo cual se trabaja con la elaboración de secuencias didácticas específicas) con una carga horaria más intensa y preparándose para cursar el ciclo superior de la escuela secundaria. Cabe señalar que además de cursar la secundaria, los estudiantes acceden a cursos de formación profesional.

Educación en Contextos de Encierro: Se trata de un programa provincial que procura brindar una oferta educativa de calidad en las Unidades Penitenciarias y en los Centros Cerrados y de Contención de Menores en conflicto con la Ley Penal. En estas instituciones el Estado brinda gradual y sistemáticamente educación a una población caracterizada por la alta vulnerabilidad social y la dificultad para acceder al sistema educativo.

Jóvenes con más y mejor trabajo: Este programa tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su

escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (FinEs-COA): La coordinación del plan nacional FinEs y los COA (Centros de Orientación y Apoyo) da origen al Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, que tiene los siguientes propósitos: dar cumplimiento a la obligatoriedad escolar establecida en la LEN y en la Ley de Educación Provincial N° 13.688 e incorporar al sistema educativo como alumnos a los jóvenes y los adultos que abandonaron los estudios por adeudar materias y/o espacios curriculares para que puedan completar sus estudios secundarios. Este plan procura constituirse en una posibilidad para el reingreso a la escuela, acompañando a los alumnos y/o los egresados en su trayectoria escolar a través de un espacio institucional y curricular específico que permita la finalización de sus estudios secundarios. Además, se establecen nuevos formatos escolares que tienen la intención de flexibilizar los modelos institucionales existentes para generar espacios de enseñanza y de aprendizaje que atiendan a la diversidad de situaciones que presentan los adolescentes, los jóvenes y los adultos bonaerenses.

Programa de Derechos Humanos: Se propone propiciar, en el marco de todas las modalidades y niveles del sistema educativo bonaerense, la reflexión, capacitación y prácticas vinculadas a las problemáticas de los derechos humanos, como por ejemplo, espacios de análisis, intervención e intercambio tanto educativo como comunitario sobre la problemática de los DDHH, acciones que posibiliten la socialización y el conocimiento de las historias locales vinculadas a la problemática del pasado y sus continuidades en la actualidad, etc.

Programa Nacional de Actividades Científicas y Tecnológicas Juveniles (ACTJ): Este programa abarca un conjunto de tareas realizadas por grupos de jóvenes con el objetivo general de investigar a través del diseño de proyectos en materia de ciencia y tecnología. Los proyectos abordan las áreas de ciencias naturales, ciencias sociales, ciencias exactas e ingeniería y tecnología, los jóvenes son guiados por asesores docentes y/o investigadores profesionales en el desarrollo de sus proyectos y los resultados se presentan

a otros jóvenes en diferentes eventos nacionales e internacionales. En el marco de este programa se realizan ferias de ciencias institucionales, distritales y provinciales.

Programa Provincial de Becas: Tiene como misión contribuir al fortalecimiento en el desarrollo de estrategias que garanticen el ingreso, la permanencia y la retención de alumnos de nivel primario y secundario en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Existen becas que apuntan a diferentes destinatarios.

Programa Provincial Orquesta Escuela: Este programa tiene por finalidad generar espacios de enseñanza y aprendizaje de producción musical con niños y adolescentes –en particular aquellos que viven en condiciones de vulnerabilidad social– a través de una propuesta metodológica innovadora basada en la práctica orquestal. De este modo se crean Orquestas-Escuela con repertorios que posibiliten el reconocimiento y la valoración de las producciones musicales académicas y populares, especialmente argentinas y latinoamericanas.

Salas maternas en escuelas secundarias: Madres, padres, hermanos mayores, Todos en Secundaria: Esta iniciativa provincial busca generar las condiciones para garantizar el derecho social a la educación de todos y todas los/las adolescentes y jóvenes, promoviendo la asistencia, permanencia con aprendizaje y finalización de los estudios secundarios de madres, padres y hermanos adolescentes/jóvenes que no pueden concurrir, continuar y/o finalizar sus estudios al tener que asumir el cuidado de sus hijos/as o sus hermanos/as menores.

Planes de Mejora para la Educación Secundaria: La Educación Secundaria, a partir de la LEN, se concibe como obligatoria para todos los sujetos desde un enfoque de derecho. En ese sentido se postula que debe preparar y orientar para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el mundo del trabajo y para la continuación de estudios. En este marco, los “planes de mejora” se proponen que cada jurisdicción y, a su vez, cada institución educativa de nivel secundario dentro de cada jurisdicción, diseñe e implemente un proyecto de mejora que le posibilite garantizar el derecho a la educación a través del acceso efectivo de todos los adolescentes, jóvenes y adultos, cualquiera sea su condición y/o situación, garantizar la inclusión y las trayectorias escolares continuas y completas de todos los sujetos y garantizar una formación relevante (Consejo Federal de Educación; 2009). Para

ello el equipo docente elabora el proyecto y el Ministerio de Educación de la Nación financia las acciones de mejora, en términos de infraestructura, equipamiento, honorarios para docentes tutores, fortalecimiento de los procesos de enseñanza, entre otras posibilidades.

Si bien se presenta aquí solamente un relevamiento descriptivo de diversos programas educativos, puesto que el análisis profundo de los documentos que los enmarcan y de los sentidos que se construyen en las prácticas de los sujetos que participan de ellos será objeto de indagación en próximos avances, resulta pertinente señalar que podemos reconocer en esta síntesis varios de los procesos que caracterizan el escenario social descrito al inicio. Varios de ellos, por ejemplo, en los documentos técnicos o normativas que les dan origen plantean explícitamente un enfoque de la educación entendida como derecho humano, recurriendo a las formulaciones ya mencionadas del articulado de la LEN. A su vez, los programas caracterizados suponen el reconocimiento de los nuevos modos de construcción y circulación del conocimiento, de los jóvenes como sujetos de derecho (lo que implica contemplar su diversidad y no “encasillarlos” en un imaginario moderno de “alumno”) de las prácticas culturales juveniles como configuradoras de nuevas subjetividades y de las formas en que se establecen los vínculos sociales entre jóvenes y adultos.

Estos programas constituyen un avance en los modos de intervención estatal para la concreción del derecho a la educación. Avance que debe comprenderse como un peldaño en un recorrido extenso y complejo que procure garantizar la justicia social en los procesos de formación de los jóvenes en América Latina.

Bibliografía

AAVV, *Marco General de Política Curricular. Niveles y modalidades del sistema educativo*, Dirección General de Cultura y Educación, La Plata, 2007. Disponible en <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/disenioscurriculares/documentosdescarga/marcogeneral.pdf>

CARLI, Sandra, “Los dilemas de la transmisión en el marco de la alteración de las diferencias intergeneracionales”, mimeo, Diploma Superior en Gestión Educativa (virtual) de FLACSO/Cátedra de Comunicación y Educación Ciencias de la Comunicación UBA, Buenos Aires, 2006.

CLAUS, Agustín; MAN, Laura y MENEZ, María Sol, *Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo en la provincia de Buenos Aires. Balance preliminar / Agosto 2010*, Serie Planeamiento, Investigación y Estadística N° 4, DGCyE, La Plata, 2011.

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, *Resolución 86/09*, “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de mejora”, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2009.

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, *Resolución 123/10*, “Anexo 1: Las políticas de inclusión digital educativa. El programa Conectar Igualdad”, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2010.

GARCÍA CANCLINI, Néstor “Noticias recientes sobre la hibridación”, en Revista Transcultural de Música N° 7, Barcelona, 2003. Disponible en: <http://www.pacc.ufrj.br/artelatina/nestor.html>

GENTILI, Pablo, *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*, Siglo XXI-CLACSO, Buenos Aires, 2011.

MANCEBO, Ester y GOYENECHÉ, Lucía, "Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica", ponencia en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo: FCS/UDELAR, 2010.

MARTÍN-BARBERO, Jesús, *La educación desde la comunicación*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002a.

MARTÍN-BARBERO, Jesús, “Técnicidades, identidades, alteridades: des-ubicaciones y opacidades de la comunicación en el nuevo siglo”, en Revista Diálogos de la Comunicación N° 64, Noviembre, 2002b.

MORANDI, Glenda; ROS, Mónica y MARIANI, Eva (comp.), *Universidad y transformaciones sociohistóricas. Imaginarios hegemónicos, políticas académicas y sujetos*, EDULP, La Plata (en prensa), 2012.

ORTIZ, Renato “Espacio y territorialidad”, en *Otro territorio*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996.

PAPALINI, Vanina, “Cultura masiva y subjetividad. Huellas del proceso de mundialización en marcha”, paper presentado en el 10º Congreso REDCOM “Conectados, Hipersegmentados y Desinformados en la Era de la Globalización”, Salta, 2008. Disponible en

http://www.ucasal.net/unid-academicas/artes-y-ciencias/congresos/redcom10/archivos/redcom-ponencia/Eje6/Mesa6-4/Papalini_PN_.pdf

TAVARES-DOS-SANTOS, José, “Los conflictos sociales en el espacio de la Escuela: formas, causas y prácticas de prevención de la violencia escolar”, 2009. Disponible en

http://www.convivencia.edu.uy/Conflictos%20sociales%20y%20Escuela_Jose%20Vicente%20Tavares-dos-Santos.pdf

VELLEGGIA, Susana. “Identidad, comunicación y política en el espacio urbano. Los nuevos mitos”, en *Globalización e identidad cultural*, CICCUS, Buenos Aires, 1998.