

Un ensayo sobre las políticas educativas en el contexto de nuestra historia reciente (Argentina 1984-2018)

Oscar Daniel Duarte

Universidad de Buenos Aires - Facultad de Filosofía y Letras

danielduarte979@gmail.com

Natalia Soledad Fiori

Universidad Nacional de Luján

nataliafiori83@gmail.com

Pablo Daniel Scolaro

Universidad de Buenos Aires

Resumen

Este trabajo presenta los primeros avances de un proyecto de investigación en torno a las transformaciones en la normativa educativa durante el proceso democrático argentino. Intentaremos expresar dichos avances en tres apartados que refieren a: el estado de la discusión actual en torno al problema de la crisis educativa; otro que intenta mostrar el carácter de las reformas educativas en un contexto que avizoramos de “crisis” del sistema educativo; y un apartado final que busca dejar planteada la importancia de la injerencia de los organismos no gubernamentales como estrategia sistémica en el contexto democrático.

Introducción

El presente trabajo es un primer avance del proyecto de investigación radicado en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FiloCyT-2019) que lleva por título "Historia de la educación argentina (1984-2018). Estudio de las reformas y las políticas normativas en el contexto de nuestra historia reciente." El mismo propone estudiar las políticas de reforma en las leyes y normativas educativas en el contexto de las políticas gubernamentales desarrolladas en el proceso democrático reciente de la historia argentina.

Tres ejes se presentaron como inevitables para poder adentrarnos en la problemática de marras. En un primer momento abrir las puertas al debate, entender los principales planteos que se encontraban detrás de los discursos que alentaban las reformas; en un segundo momento conocer quiénes (y desde que perspectivas) levantaban la bandera de la crisis educativa para justificar esas reformas. En un segundo grupo de análisis trabajamos sobre las diferentes reformas en sí mismas, avanzando en primer lugar en la llamada "Reforma NES" y en los vínculos existentes entre esta y los nuevos requerimientos del "mundo del trabajo". Finalmente, otra rama de la investigación profundizó en el estudio de las OSC como organismos de intervención en el desarrollo de políticas educativas en el país.

Crisis y educación. Debates actuales

Nuestro análisis parte del supuesto, que intentamos mostrar en trabajos previos (Duarte, 2014), de la existencia de una crisis en el sistema educativo nacional. No obstante, este planteo fue retomado por una innumerable cantidad de autores, pero desde múltiples perspectivas. A grandes rasgos podemos nombrar tres corrientes que refieren a este hecho como problemática:

Aquellos investigadores subordinados a políticas ligadas al nacionalismo burgués, quienes caracterizan un movimiento de vaivén con fuertes quiebres históricos dependiendo de la afinidad que exista con el gobierno de turno. Enmarcado en nuestro período histórico los gobiernos de Menem, De La Rúa y Macri serían períodos de "crisis", "abandono", "retroceso" mientras que durante los gobiernos de Alfonsín y los doce años entre Néstor Kirchner y Cristina Fernández serían períodos de "oportunidades", "recuperación", "avances". Parece burdo, pero es así de taxativo. No existen continuidades en el proceso histórico, solo rupturas y, aunque las propuestas de reformas implementadas en esos gobiernos tengan pocas diferencias (y casi ninguna en la orientación general del sistema) unas serían buenas y otras malas.

Entre los autores que abonan a esta interpretación de la historia educativa (desde una desenmascarada clave política) se encuentra Adriana Puiggrós, sin duda, una referente principal. En un trabajo reciente (2017) plantea abiertamente esta línea analítica. Mientras que Alfonsín "...estaba fuertemente motivado para lograr una democratización plena de la educación..." (p. 220) la política del peronismo durante la presidencia de Menem "...fue diametralmente opuesta a la concepción llevada por esa fuerza política al Congreso Pedagógico de 1984." (p. 273). Una nueva época dorada para la educación habría comenzado en 2003, "Las gestiones kirchneristas, (...) desviaron fuertemente el camino de privatización comenzado por el gobierno de Carlos Saúl Menem." (p. 290) La frase presenta tantos errores conceptuales como facticos, pero nos prepara para contraponer con una nueva etapa de retracción educativa.

El movimiento pendular se da entre gobiernos “estatizantes” y otros “neoliberales” sin que ningún analista concluya con alguna explicación que supere las ya recurrentes fórmulas que explican las derrotas de la primera variable. Se busca la responsabilidad en complejas alianzas de malvadas corporaciones o en la irresponsabilidad de los votantes. Por supuesto Puiggros no escapa a estos planteos;

Mauricio Macri fue elegido presidente de la Nación en 2015 por la coalición “Cambiamos”, representando a grandes corporaciones e intereses nacionales y transnacionales que están avorazados por el mercado de la educación. Pero en su triunfo fue decisivo el voto de la clase media y de sectores populares que habían sido defensores de la escuela pública durante más de un siglo, lo cual obliga a una profunda reflexión. (p. 9)

Este método de análisis desconoce datos como el crecimiento de la matrícula privada en detrimento de la pública a lo largo de todo el período democrático; la desfinanciación relativa; y la no aplicación de leyes consideradas progresivas.

Es característico que esta línea interpretativa de la historia de la educación, en la que se inscriben Daniel Filmus, Pablo Gentilli, y otros intelectuales provenientes de CLACSO y en gran parte de las carreras de ciencias de la educación de las universidades públicas, así como de las burocracias sindicales docentes, planteen poco menos que un apocalipsis educativo durante el gobierno de Macri, cuando pocos años antes no se permitían siquiera el uso del concepto “crisis” en su abordaje.

Un segundo reagrupamiento, encolumnado abiertamente en la ideología liberal, suele hablar de “crisis” (no siempre en estos términos) con el objetivo de exigir un redireccionamiento del sistema educativo. La propuesta nunca es concreta, péndula entre políticas de elección libre y *voucherismo*. Consistirían en un abandono del Estado en políticas educativas, donde el *curriculum* es estipulado por un director elegido libremente, ¿cómo se financiaría? Pues directamente con recursos propios, de los padres, quienes deben pagar de su bolsillo la educación de sus hijos o, en caso de no contar con ellos, entrar a un sistema de *vouchers*¹ que obligarían a futuro a los deudores. La seguridad (mística) en que esta forma redundaría en un aumento de la riqueza individual cerraría el círculo.

Según Mauricio Vázquez, en una charla publicada en internet (2019), la defensa de la educación pública en Argentina se debe a una tradición “emotiva” y propone un sistema de educación a demanda. Para marcar el panorama “desolador” las críticas se montan en dos arietes principales; Por un lado los resultados de las pruebas estandarizadas. No existe liberal que no asegure que “los chicos no entienden lo que leen” y la responsabilidad de esos resultados está puesta en los paros docentes, en su falta de profesionalismo o, directamente, en la influencia ideológico-pedagógica de la formación.

El énfasis del ataque siempre redundante en una supuesta infiltración ideológica del marxismo, de la pedagogía de Freire u otras variables izquierdistas, la cual impide la formación de ciudadanos creativos y curiosos. El discurso de clase sería perjudicial ya que considera como enemigo a quien genera empleo y, por ello, existiría una crisis de la educación en Argentina. A pesar de su ataque a las políticas “populistas” y al Estado, la línea directriz de formación coincide con las reformas y los debates más recientes; el docente debe convertirse en un “facilitador” debe acompañar en la búsqueda de respuestas, sin ideología, un mero técnico quien además debe estipular su régimen de trabajo estrictamente con un director “empleador”.

Los principales referentes de esta línea mantienen vínculos directos con fundaciones

privadas y organismos no gubernamentales. Por lo general son economistas o politólogos y cuentan con poca producción académica y mucha producción en prensa de difusión masiva (invitaciones a programas, seminarios, notas de opinión en diarios reconocidos, etc.).

Existe una tercera línea más reticente a usar el concepto de crisis de la educación. Sus propuestas retoman postulados originados en la década de 1970. Luego de la crisis del petróleo comenzó todo un debate en torno a una tendencia en el capitalismo respecto a la degradación del trabajo. Mientras que Harry Braverman (1974) afirmaba una tendencia a la pérdida del control de los trabajadores en el proceso productivo otros autores, provenientes de la escuela francesa, en lugar de una pauperización abonaron a la teoría de la regulación (Aglietta, 1979), a partir de la cual el modo de producción capitalista lograría reconstituirse paulatinamente abriendo nuevas oportunidades de empleo. De esta forma recaería en el trabajador la responsabilidad de actualizarse o reconvertirse.

No pasó mucho tiempo para que esta línea teórica impactara en la política educativa y las políticas de formación docente. Por un lado, una línea cuyos principales referentes (Clot y Faita, 2002; Altet 2005) ponen el foco en la necesidad de convertir al docente en un revisor constante de sus propias prácticas, retomada en universidades como UNIPE, mientras que otra línea pone el acento en el *curriculum* afirmando que el mismo es responsabilidad del hacer del propio docente a partir de sus propios recursos. Fue también impulsada en Francia, donde luego del “reproductivismo” de la década de 1970 se pasó a considerar a los docentes como elementos privilegiados en la selección de “saberes” (Chevellard, 1995). Se pasó de un extremo al otro, el docente funcionario que reproduce la lógica estatal al docente funcionario libre en una práctica de intervención creativa.

Esas prácticas fracasadas en el viejo continente son exportadas a la Argentina como una genialidad que permitiría renovar la escuela. De recursos materiales y salariales, sin embargo, no se habla.

Lo que entendemos como una propuesta novedosa de este equipo de trabajo se vincula a una cuarta línea interpretativa. A partir de allí suponemos que la crisis de la educación se vincula estrictamente a un proceso de crisis más general del modo de producción capitalista. Por lo que las políticas a implementar deben ser pensadas de conjunto entre los trabajadores de la educación y los principales interesados en su “uso” padres y estudiantes. El estudio de la problemática debe establecer una relación crítica entre las políticas de educación y el mundo del trabajo (Donaire, 2012) sobre la totalidad de los elementos que expresan la crisis educativa (Narodowsky, 2018) e impulsar estos análisis críticos en defensa de las condiciones laborales y salariales de los trabajadores y las trabajadoras del sistema educativo nacional.

El papel de las reformas en respuesta a la crisis educativa.

La producción normativa del período seleccionado para el estudio en este proyecto de investigación ha sido fecunda en relación a otros momentos históricos. La realización del II Congreso Pedagógico bajo el gobierno de Alfonsín (1983-1989), la reforma del gobierno de Menem (1989-1999), la reforma educativa del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y algunos intentos reformadores en el gobierno de Macri (2015-2019) conforman un gran paquete de nuevas regulaciones sobre el sistema escolar.

La idea central que sostuvimos es que, como respuesta general al agravamiento de la crisis económica y fiscal argentina, la política educativa respondió con la descentraliza-

ción del sistema escolar. El financiamiento de los salarios docentes y del funcionamiento de las escuelas quedó bajo la responsabilidad de las provincias. Una de las pocas atribuciones que el Ministerio de Educación resguardó para sí fue la elaboración de la política curricular. Al interior de estas políticas, además pudimos identificar un desplazamiento de las prescripciones disciplinarias (centradas en la selección y secuenciación de contenidos de enseñanza y objetivos por asignaturas, niveles, años o materias) en favor a una política de promoción de competencias transversales y organización por áreas de conocimiento. Este desplazamiento -manifestado como una continuidad por “oleadas” dentro de todo el período estudiado- también expresa de qué modo a nivel del currículum escolar, la escuela obligatoria debe “acomodarse” a las exigencias del régimen capitalista.

De acuerdo con lo que expresan Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslasky y Ricardo Carciofi (1983) el proyecto educativo autoritario sostenido por la dictadura acentuó la obsolescencia de los contenidos científicos y la disociación entre cultura escolar y no escolar, provocando un vaciamiento de los contenidos y una creciente visión de la escuela secundaria como inútil, incapaz de constituirse en un ámbito de producción de aprendizajes socialmente significativos. Esta crítica esbozada por los autores es un elemento interesante a tener en cuenta como parte de las argumentaciones críticas hacia la matriz curricular dominante en los planes de estudio del Bachillerato común que vamos a encontrar en la reforma NES que procuramos estudiar.

Con la recuperación de la democracia, afloraron los estudios curriculares como diagnóstico de la situación educativa heredada de la última dictadura. La necesidad de actualizar el sistema escolar había logrado un gran consenso entre diferentes sujetos sociales. El análisis del texto antes citado dejó en evidencia el impacto del proyecto regresivo de la dictadura sobre el currículum. Contenidos de baja significatividad social, ligados a una concepción antidemocrática, fuerte fragmentación y diferenciación en el acceso y la calidad educativa fueron algunos rasgos distintivos de la escolarización secundaria.

En efecto, hacia 1984 se inició en la Argentina un movimiento de transformación curricular de la educación secundaria que involucró a numerosas provincias e instituciones. Este movimiento sentó las bases de las transformaciones impulsadas más tarde, en la década del 90, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, que redefinió los criterios de regulación y sentó nuevos parámetros para la organización de todo el sistema educativo argentino, involucrando a la educación media o secundaria” (Fernández, Finocchio y Fumagalli, 2001: 409).

El resultado del debate del Segundo Congreso Pedagógico durante el gobierno de Alfonsín dejó planteado la necesidad de avanzar con una profunda reforma de todo el sistema educativo argentino. Esto se llevó adelante durante la década de los 90's en el gobierno de Carlos Menem, período que ha sido extensamente investigado dentro del campo de la política educacional. Los intentos fracasados desde principios y mediados del S. XX con la creación de la Escuela Intermedia de Saavedra Lamas y la reforma de Astigueta-Borda fueron logrados a finales del siglo con la sanción de la LFE y la creación del Polimodal. Comprender la aprobación de esta reforma y sus consecuencias sobre el currículum de la escuela secundaria

Al tomar como foco del análisis, las transformaciones operadas a nivel del currículum escolar, debemos distinguir dos fases desde 1984. La primera de ellas, consistió en un período de reestructuración democrática y federal, con fuerte dispersión curricular y

reformas provinciales en paralelo;

Entre 1984 y 1992, 16 de las 24 autoridades educativas argentinas avanzaron en procesos de cambio de los planes y programas vigentes en la educación secundaria. En algunos casos se renovaron los contenidos de algunas asignaturas. En otros, se modificaron cargas horarias. En un menor número de casos se promovieron cambios institucionales” (Fernández, Finocchio y Fumagalli, 2001: p. 413).

A pesar de la dispersión, las modificaciones curriculares tuvieron algunos puntos en común como la incorporación de tecnología como asignatura, un mayor énfasis a la formación para el trabajo en la secundaria común, búsqueda de integración de áreas disciplinares y regionalización de los contenidos.

La segunda fase de transformación del nivel secundario se produjo con el proceso de reforma impulsado por medio de la Ley Federal de Educación (LFE) en la década de los 90's. De acuerdo a autoras como Alejandra Amantea, Graciela Cappelletti, Estela Cols y Silvina Feeney (2004), la reforma colocó al *currículum* como uno de los principales ejes de la política educativa. La modificación del sistema escolar que estableció la nueva ley, se reservó para el nivel nacional la elaboración de lineamientos curriculares generales, pero creó otros niveles de definición como los provinciales e institucionales. La escuela secundaria sufrió una drástica transformación en su estructura académica modificando el ciclo único de cinco años de duración en dos niveles diferenciados: Por un lado, pasó a conformar el ciclo de EGB III (considerado parte de la unidad pedagógica del nivel primario). Los años superiores del secundario conformaron un nivel diferenciado denominado Polimodal (Primer, Segundo y Tercer año). Este nivel se organizó en torno a dos tipos de formación (general y orientada) y ofrecía diferentes modalidades en sus titulaciones: Ciencias Naturales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios; Comunicación, Artes y Diseño. La estructura curricular fue definida a partir de establecer una serie de criterios: se debía favorecer el desarrollo de competencias; facilitar progresivamente el acercamiento a parámetros internacionales, atender a la diversidad del aula e institucional; recuperar los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y los Contenidos Básicos Orientados (CBO), contribuir a un nuevo modelo escolar y favorecer la evaluación y acreditación de los aprendizajes (MEC, 1995). A excepción de las provincias de Neuquén y la CABA que no aplicaron la reforma, en el resto del país se avanzó con la modificación de las escuelas secundarias para adecuarse a la nueva normativa.

Estos cambios en la estructura, fueron acompañados a nivel estrictamente curricular por el diseño de documentos referidos a la enseñanza de CBC y los CBO. La política curricular consistió en una estrategia de “concertación” a través del CFE que fijó los lineamientos, a través de la participación de representantes de todas las provincias.

El Ministerio de Cultura y Educación (MEC) de la Nación fue el encargado de someter los borradores del proyecto curricular al Consejo Federal de Educación (CFE). Estos borradores fueron discutidos y corregidos con equipos técnicos de las provincias. El principal supuesto detrás de los criterios de selección y organización de los CBC y los CBO para cada asignatura consistió en promover la formación de competencias. De acuerdo a Cecilia Braslavsky (Filmus, 1998), en los acuerdos del CFE se asume que ser competente significa poder resolver problemas en un mundo donde se entrelazan aspectos naturales, sociales, tecnológicos y simbólicos, al calor de la reflexión sobre lo que se conoce y se aplica, evaluando las consecuencias de los actos y orientándolos en función a los valores compartidos.

Para introducir una organización curricular basada en las competencias, se operó una resignificación del concepto “contenido escolar”. Se acordó federalmente que la noción de contenido debía contemplar particularmente conceptos, procedimientos, normas, valores y actitudes. De allí surgió la propuesta oficializada –y luego ampliamente difundida de organización en tres tipos de contenidos: conceptuales, procedimentales y actitudinales-. La producción de los textos oficiales, estuvo a cargo de agentes técnicos contratados por el Ministerio de Educación y Cultura, cuya tarea fue la de producir el documento curricular. Estos técnicos provinieron del ámbito profesional y académico y no necesariamente representaron los mismos intereses que los sujetos sociales de la determinación curricular (De Alba, 1998). Aquí es posible advertir que hayan existido diferentes disputas, juegos de poder e influencia que obedezcan a enfrentamiento y alianzas entre grupos de interés (Amantea, Cappelletti y Feeney, 2004). La definición de los CBC quedó plasmada en el texto curricular oficial de la siguiente forma:

...los Contenidos Básicos Comunes (CBC) forman parte de los acuerdos federales para la Transformación Curricular y constituyen la definición del conjunto de saberes relevantes que integrarán el proceso de enseñanza de todo el país (Ley Federal de Educación). Los CBC son la matriz básica para un proyecto cultural nacional; matriz a partir de la cual, cada jurisdicción del Sistema Educativo continuará actualizando sus propios lineamientos o diseños curriculares y dará paso, a su vez, a diversos pero compatibles proyectos curriculares institucionales (MEC, 1995: 18)

Si bien no se han realizado investigaciones puntuales sobre el análisis de los CBO, la lectura de los documentos curriculares para el ciclo orientado del Polimodal refuerza aún más la perspectiva de las competencias. Al respecto, la Modalidad en Humanidades y Ciencias Sociales, plantea una organización por bloques de contenidos conceptuales y a su vez incluye contenidos procedimentales que consisten en la producción de trabajos de investigación humanísticos y sociales; intervención en la realidad y realización de proyectos sociales y comunitarios. Como contenidos actitudinales prescriben que deben desarrollarse competencias en relación al desarrollo personal, desarrollo socio-comunitario; relativo al conocimiento científico-tecnológico y la comunicación y la expresión (MEC, 1995).

La implementación dispar de los ciclos de EGB y el Polimodal, así como la incorporación de los CBC y CBO en los diseños curriculares por cada jurisdicción, en lugar de promover la unidad y dotar de una formación común, acrecentó la desigualdad y fragmentación educativa en todo el país.

Una nueva fase de reformas corresponde a las nuevas modificaciones introducidas entre 2003 y 2012. La sanción de la LEN implicó la derogación de la legislación anterior y una nueva modificación de la estructura del sistema escolar. La educación secundaria volvió a conformar un ciclo unitario de 5 o 6 años de carácter obligatorio mientras que la primaria volvió a ser un solo nivel de 6 o 7 años de duración. Los lineamientos específicos para este nivel, concertados desde el CFE, contaron con el apoyo de todas las provincias. Para asegurar la obligatoriedad de estos niveles, el CFE elaboró un marco normativo específico para cada nivel a fin de reorganizar la oferta educativa, garantizar la movilidad interjurisdiccional y asegurar trayectorias escolares más homogéneas.

Entre 2009 y 2012, el CFE aprobó una serie de resoluciones que plantearon una readequación de la oferta y la estructura académica del nivel medio en consonancia con los propósitos de la LEN. Una de las resoluciones más importante (N°84/09), estableció los lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria, ampliando

sus propósitos de una educación secundaria como derecho, inclusiva, en condiciones pedagógicas y materiales, con una formación relevante, que pueda garantizar trayectorias escolares continuas y completas a los/as jóvenes. Para esto, el CFE instruyó que cada jurisdicción debía reorganizar la oferta educativa en torno a diez orientaciones únicas en todo el país. Luego -producto de un pedido de la CABA- se ampliaron a trece orientaciones. Esto significó el consenso de todas las jurisdicciones en definir la duración, las ofertas formativas, las titulaciones respectivas, los ciclos y campos de formación, además de establecer los perfiles formativos, propósitos y contenidos comunes tanto del ciclo básico como de los orientados. Otra resolución de importancia, la N° 93/09, elaboró recomendaciones para la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria obligatoria como la inclusión de espacios curriculares diversos. Para el caso del nivel primario, sancionó la Res. 184/12 de unidad del primer ciclo de la educación primaria.

A nivel de los contenidos de enseñanza también se produjeron nuevos documentos. A partir de 2004, durante el gobierno de Néstor Kirchner y bajo la gestión de Daniel Filmus en el ministerio de Educación, el CFE promovió el desarrollo de una política curricular orientada a dar unidad al sistema educativo nacional a través de la conformación de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) (Krichevsky y Benchimol, 2008). A diferencia de los CBC y CBO, los NAP están organizados por área de conocimiento y nivel. A primera vista puede parecer menor la distinción entre CBC y NAP, sin embargo, parten de concepciones pedagógicas diferentes. La noción de CBC pone el énfasis en la transmisión de las competencias conceptuales, operacionales o actitudinales prescriptas como contenidos escolares, mientras que los NAP procuran centrarse en la promoción de experiencias vitales por parte los estudiantes que construyen aprendizajes. La función social de la escuela pasa de poner el foco en el proceso de transmisión del contenido a ser un ambiente facilitador del aprendizaje, lo que toma ciertas connotaciones para pensar el trabajo docente.

Las transformaciones recientes del currículum para la escuela asumen una complejidad mayor con la extensión de la obligatoriedad escolar al nivel secundario a partir del año 2006. Un nuevo ingreso masivo de jóvenes a la escuela secundaria que significó el establecimiento de su obligatoriedad a partir del año 2006, dio un gran impulso a la investigación educativa sobre los aspectos curriculares del nivel. Varios autores coinciden en señalar la necesidad de reformular la selección curricular. Flavia Terigi (2008) señala que la escuela secundaria se ha conformado como un trípode de hierro que enlaza un currículum clasificado y delimitado, en correlación con la designación de profesores por especialidad, en el marco de un trabajo docente por horas de clases en un currículum mosaico. Daniel Feldman (2009), de un modo similar, define el dispositivo pedagógico de la escuela secundaria como una "trinidad" conformada por la clasificación tripartita del conocimiento, el tiempo y el agrupamiento de alumnos. La mirada crítica sobre la estructura tradicional del secundario no logró por el momento elaborar una propuesta superadora del dispositivo, aunque es posible registrar diversas experiencias más flexibles del formato secundario clásico y o bien con algún tipo de variación, pero en resumen los cambios no han sido tan radicales como para poder hablar de otro tipo de forma escolar. El proyecto de "Secundaria del Futuro" o "Secundaria 2030" podría significar un quiebre importante en ese sentido, aunque se encuentra parcialmente aplicado en la CABA.

A pesar de la descentralización del gobierno del sistema escolar, la fragmentación y dispersión de políticas, la regulación del currículum se mantuvo centralizada desde el

nivel nacional. La derogación de la LFE por la nueva Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006, no significó un quiebre total respecto a la política curricular anterior. Sí se operaron cambios a nivel de las intencionalidades pedagógicas, la organización y secuenciación de contenidos. Una vez aprobado el paquete de nuevas regulaciones para el nivel, las jurisdicciones provinciales avanzaron cada una con proyectos propios de adecuación a la normativa nacional. En el caso de la CABA, se trata de la reforma NES que es objeto de esta investigación. Tal como lo sostienen Krichevsky y Benchimol (2008)

Aquello que la escuela enseña –o debe enseñar– es un buen indicador de lo que una sociedad considera valioso para ser transmitido a los “nuevos” integrantes de la misma. El diseño curricular es precisamente eso: un recorte de aquellos contenidos que el Estado considera que deben ser transmitidos. En ese sentido, el currículum tiene el carácter de una “ley” que llega a la escuela, señalando lo que allí se debe enseñar. Cada época, según se trate de gobiernos más o menos autoritarios, va a permitir –o no– la transgresión de las normas curriculares (p. 26).

En ese sentido la reforma NES, como ejemplo de política que articuló a nivel de la CABA respecto a los lineamientos nacionales, procuró ser un nuevo intento reformista del currículum para trasladar la centralidad del contenido escolar disciplinar a la adquisición de habilidades y que este movimiento se inscribe en la creciente presión de sectores sociales extraescolares ligados al mercado de trabajo que demandan un mayor ajuste en la formación de los jóvenes para su “empleabilidad”.

Los intentos reformadores del macrismo en educación adoptaron una perspectiva en continuidad con la legislación vigente. Entre 2015 y 2019 no hubo modificaciones de la legislación nacional pero sí se introdujeron algunos cambios a nivel de las orientaciones políticas para la educación. De la preocupación por la inclusión -mejor entendida como cobertura- el macrismo puso el foco en la calidad, abonando a una serie de reformas que apelaron más a “corregir” el desajuste entre educación y demandas sociales externas. En particular, para el nivel medio, se puso el acento en su (des)conexión con la preparación para el mundo del trabajo y la escasa incidencia del título secundario en relación al ingreso al mercado de trabajo.

Uno de los principales argumentos por parte del gobierno del PRO consistía en afirmar que el problema era la falta de significatividad social de la escuela en relación a las demandas del siglo XXI. Esto referido a todos los niveles, pero con especial preocupación respecto al secundario y la Formación Docente. La necesidad de desarrollar una propuesta pedagógica que aporte mayor significatividad social a los aprendizajes de los niños y jóvenes impulsó la incorporación de las “aptitudes para el S. XXI” como eje transversal de la organización del currículum. Este elemento –en apariencia innovador- de las reformas (por caso, la NES, la Secundaria del futuro, la UNICABA y la actualización de los documentos curriculares del nivel primario e inicial) nos sugirió que se intentó ofrecer una alternativa de reconexión de la escuela secundaria común con las demandas hacia la formación de los sujetos en términos sociopolíticos respecto a un modo de comprender la educación subordinada a necesidades externas orientadas al mercado.

La injerencia de organizaciones no gubernamentales como estrategia de política educativa

Dentro del marco temporal sobre el que se viene trabajando (1984 – 2018), se observa una política sostenida de inserción del capital privado destinado a proyectos pedagógi-

cos que se implementan dentro de las fronteras de las escuelas secundarias de gestión estatal. En relación a esto, cabe aclarar que dichos proyectos educativos no reflejan el modelo clásico de escuela privada que es financiada por el Estado, sino que serían la expresión de un híbrido, fruto de un posible proceso de flexibilización de la estructura funcional de la escuela pública tradicional con el propósito de permitir el ingreso de capitales particulares contratados por el Estado.

Precisamente, en el caso de Argentina se desarrolló un fecundo proceso ordenancista que habilitó el ingreso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como prestadoras del servicio educativo en tiempos de democracia. En esta línea, se determina un paso fundamental con la sanción de la Ley N.º 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos de Nivel Medio-Técnico y Superior que en su artículo 5º aboga por la mantención de aquellas locaciones y servicios que se estuvieran prestando en el orden Nacional deberán continuarse bajo las administraciones provinciales. Luego, la Ley N.º 24.195 (LFE) establece en su artículo 4º que las acciones educativas son materializadas por la familia, los diferentes niveles de Estados, la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas y las Organizaciones Sociales. De esta manera, se presenta en igualdad de condiciones la posibilidad de ejercer el acto educativo desde las instituciones oficiales y las OSC. Más adelante, bajo una nueva administración que, tal como se fue anticipando, no se modifica la matriz del Sistema Educativo Nacional, se sanciona la Ley N.º 26.075 de Financiamiento Educativo que deja establecido en su artículo 11º la implementación y seguimiento de programas, actividades y acciones que permitirán complementar los objetivos fijados por la política educativa en el seno del CFE. Sin embargo, la línea de continuidad más clara se explicita en la LEN, Ley N.º 26.206, que define a la educación como un bien público, garantiza el *statu-quo* de las particularidades regionales, acentúa el rol de las instituciones extra estatales y, dado que impide la suscripción de tratados de libre comercio, los acuerdos educativos internacionales deben estar regulados por el Estado (lo cual se verá reflejado en los numerosos contratos firmados entre las OSC y los Ministerios de Educación Nacional y provinciales). Estas pautas se estipulan en los artículos 6º, 13º y 16º. En lo atinente a la Educación Secundaria se ofrece la posibilidad de articular la formación académica con el mundo del trabajo, en los artículos 32º y 33º, habilitando la creación de espacios extracurriculares para la realización de prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil. La conexión orgánica entre la sanción de la normativa y los intereses corporativos se garantiza en el artículo 119º mediante la creación de dos organismos de carácter consultivo del CFE, a saber: el Consejo de Políticas Educativas, que entre otros actores, lo integran las organizaciones sociales ligadas a la educación, y el Consejo Económico y Social que desarrollará discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción, integrado por representantes de organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Si bien esta ley fundamental deja establecido que la función de las OSC es de carácter consultivo, las mismas no dejan de tener una participación explícita en la administración de las políticas educativas.

De esta manera, queda planteado el escenario para la reforma de la escuela secundaria que se plasmará en diversos acuerdos en el seno del CFE que articularán la formación orientada con actividades que provengan de asociaciones civiles, tal como lo registra la Resolución N.º 84/CFE/2009 en sus artículos 67º y 68º promoviendo la inserción laboral o del empleo en la institución o en otras instituciones u organizaciones con los cuales la escuela haya establecido un nexo institucional formal. En el mismo sentido, la Resolución N.º 93/CFE/2009 le otorga un grado de institucionalidad a los cursos que

brindan las OSC, puesto que podrán acreditar al menos un curso como parte de su escolaridad secundaria.

La Declaración de Purmamarca, sancionada por el CFE el 12 de febrero de 2016, retoma los postulados básicos de la gestión kirchnerista, tales como la determinación de la educación como “un bien público y un derecho personal y social” garantizado por el Estado, así como la política de financiamiento establecida en Ley N.º 26.075 de Financiamiento Educativo de 6% del P.B.I. En sintonía con este paradigma, la Resolución N.º 330 del CFE (2017) establece el modelo de Escuela Secundaria 2030 de acuerdo con la Declaración de Incheon de las Naciones Unidas (2015) en pos de acordar “una agenda universal para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente en el período 2015 – 2030”. De esta manera, el Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA) resuelven que cada escuela secundaria tendrá que implementar su plan institucional y habilita a cada provincia a formular: “Modificaciones al régimen académico en función de la propuesta pedagógica e institucional que proponga la jurisdicción” (Art. 3º c). Este supuesto se refuerza en el Anexo II en el cual se fijan los “...criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario”, en lo que respecta a la legislación específica sobre la posibilidad de intervenir el régimen académico:

2.3. Régimen académico: se retoma en esta dimensión aspectos acordados en la Resolución CFE 93/09 para ser incorporados o actualizados en los planes jurisdiccionales:

i) La modificación/actualización de las normas referidas a la organización de los tiempos escolares (...) y espacios (escolar y extraescolar), acorde a los nuevos formatos de enseñanza y aprendizaje”.

Huelga decir que la flexibilidad de los márgenes de cada subsistema facilita la incorporación de diferentes experiencias pedagógicas, a propósito de las particularidades de cada región. Uno de los numerosos casos que dan cuenta de esta propuesta sistémica es el de la *Fundación Cimientos*. El diagnóstico del cual parte esta fundación es similar a los argumentos que ya venimos mencionando. Consideran que la educación es la herramienta por excelencia para superar el círculo vicioso de la pobreza -falta de formación-exclusión social que se mantiene vigente desde sus inicios, en el año 1997. El grueso de sus actividades se desarrolla en diferentes programas con una visión de mediano plazo. El *Programa Futuros Egresados* parte de la estadística que sostiene que 49 chicos por hora, de entre 12 y 18 años, abandonan la escuela secundaria en nuestro país y 1 de cada 2 jóvenes no accede a los aprendizajes indispensables para una plena inserción social. Sus becarios, que asisten a escuelas con un mayor porcentaje de NBI, reciben un estipendio mensual y deben participar de una tutoría personalizada a través de la cual se promueve el desarrollo de habilidades socioemocionales para asegurar su estabilidad en el sistema educativo. En el transcurso de 2016 becaron a 2200 alumnos de 20 provincias diferentes a los cuales les fue asignado un padrino.

La superación de esta instancia, es decir, la finalización de los estudios secundarios, habilita su articulación con empresas, organizaciones sociales y con oficinas del Estado para que, efectivamente, puedan insertarse laboralmente a través de la *Red de Egresados*. Estas alianzas se proponen promover un área de igualdad de oportunidades educativas en su territorio. En el transcurso de su adaptación al mundo laboral los beneficiarios son convocados para asistir a talleres de orientación vocacional y laboral, de adaptación a la vida universitaria, capacitaciones y experiencias culturales y sociales fomentando com-

petencias para desempeñarse en su vida adulta.

No obstante, para llegar a esta instancia la *Fundación Cimientos* también desarrolla un proyecto de mejora institucional denominado *Programa de Apoyo a Escuelas Secundarias*. Consideramos que esta porción de su metodología global nos permite apreciar que su intromisión dentro del sistema educativo local opera desde afuera y desde adentro del mismo, intentando regular las actividades que diseñan los docentes designados en los cargos. Dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la elección del establecimiento educativo obedece a un trabajo que se realizó por medio del contacto con la Supervisión Escolar; Vicaría de Educación; Fundación Bunge & Born; Cimientos, dirigida a la matrícula socio vulnerable y los índices educativos complejos. Las dos líneas de acción que se desarrollaron consistieron en un plan de apoyo pedagógico para los docentes de matemática, lengua y artes y la formación de tutores internos para el acompañamiento de los alumnos becados. La capacitación interna a docentes puso el foco en la *educación para la diversidad* y en la adaptación de contenidos para alumnos con necesidades educativas especiales.

Otro de los tantos casos que puede citarse es el del *Proyecto Educar 2050*, encabezado por el ex presidente interino de Aerolíneas Argentinas, Manuel Alvarez Trongé. El fundador de esta experiencia ha ocupado cargos jurídicos en empresas con fuerte peso en la economía argentina, tales como Pérez Companc S.A. y Telefónica de Argentina. Desde el sitio web oficial presentan una bajada institucional sensible a la triste realidad del Impenetrable Chaqueño, lo cual ha llevado a Alvarez Trongé a establecer un vínculo directo con la Madre María Alcira García Reynoso, convertida en referente del pueblo de Tres Isletas. La referente religiosa confiesa que la idea de fundar escuelas en el NEA data de finales de los años '90 cuando mantuvo conversaciones directas con el Ministerio de Educación de la Nación y obtuvo la autorización para fundar una escuela para 800 alumnos dentro del Pacto Federal Educativo, previsto con financiamiento del BID y del FMI. Pero ante la demora en la entrega de fondos no pudo materializarse la construcción del edificio a pesar de contar con la Resolución Ministerial del 11/06/1999. Durante el gobierno kirchnerista y en el marco del Programa 700 Escuelas, la Escuela Primaria N.º 1011 fue construida y actualmente lleva el nombre de su fundadora.

El proyecto de la *Fundación Enseñá por Argentina* sostiene como premisas la mayor igualdad y las mejores oportunidades. Trabajan para mejorar la calidad de la educación y ofrecer acceso a las condiciones sociales desfavorables. Forman parte de la red *Teach For All*, presente en 34 países del mundo y con 20 años de trayectoria. Seleccionan a jóvenes universitarios capacitándolos durante dos años en liderazgo y pedagogía. Éstos deben desempeñarse como educadores en instituciones de contextos de vulnerabilidad social. Sus propuestas se desarrollan adentro del aula ya que buscan cambiar la educación en la situación de enseñanza. Los profesionales contagian a los niños las ganas de crecer, superarse para buscar un mejor futuro. La selección es rigurosa, para la primera generación se postularon 3000 aspirantes de los cuales quedaron 90. Se trata de jóvenes talentosos y motivados, con gran vocación social. Generan un fuerte impacto emocional en 50 comunidades y 6500 estudiantes. Luego seguirán desempeñándose en las áreas sociales de su interés, para multiplicar su energía de cambio, nucleados en la Red Alumni.

A partir de 2014 el programa celebra convenios con los gobiernos de Córdoba y de Salta, en pos de mejorar la posición de las pruebas PISA (59 en el ranking sobre 65 países en la evaluación de 2012), focalizando sobre los sectores con mayor vulnerabilidad socio-económica, que es donde se registra la tasa más baja de graduación en los diferen-

tes niveles de la educación. A su vez, tal como lo mencionamos más arriba, esta fundación se encuentra asociada a la red mundial *Teach For All*, que cuenta con experiencias similares en numerosas naciones a escala global. Cabría preguntarse si la inserción de PExA proviene de aquella empresa supranacional o si luego de fundarse la experiencia local.

En suma, consideramos que el arribo de estas organizaciones, que no son estrictamente privadas ni públicas, responde a la necesidad de promover sujetos capaces de inscribirse dentro de las relaciones de producción capitalistas con el propósito de ampliar la base de pequeños productores que, seguramente, en el futuro deberán realizar sus aportes económicos a cambio de recibir en las aulas las fórmulas teóricas del éxito, supuesto que rompe fuertemente con la tradición de gratuidad de la escuela pública argentina.

En este apartado, hemos tratado de presentar la existencia y la idiosincrasia del modelo onegeísta. Esta propuesta educativa tiene su anclaje sobre el sistema educativo nacional y sobre la movilidad del capital financiero que provee de recursos económicos a las ONG's y, a su vez, les otorga una considerable rentabilidad a las colocaciones que realizan en pesos argentinos y en bonos soberanos. Claramente, la finalidad de estas organizaciones apunta a garantizar un mayor flujo de ingresos a los CEO's de reconocidas multinacionales que ocupan cargos ejecutivos y reciben un salario que, si bien aún no hemos podido determinar los montos específicos, seguramente sean significativos de acuerdo con los índices presupuestarios que se asignan en cada uno de los balances analizados. En síntesis, la presente sección es una contribución al análisis de las relaciones entre los alcances educativos de las ONG's y sus fines puramente economicistas que se posicionan para actuar como garantes de un ingenioso e irrefrenable afán de lucro por parte de la gran burguesía nacional, en sintonía con los planteos de la comunidad internacional.

Notas

1 La propuesta de Agustín Etchebarne consiste en que el Estado financie a cada individuo que quiera educarse mediante una tarjeta "EDUCAR" que luego debe ser devuelto (bajo una lógica de premios y castigos). Su último libro "Las claves de la libertad" reafirma estos principios que deberían aplicarse a las políticas educativas.

Bibliografía

Aglietta, Michel (1979) *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Madrid/México, S.XXI.

Altet, Marguerite (2005) "La competencia del maestro profesional o la importancia de saber analizar las prácticas" en Paquay, L., Altet, M., Charlier, E. y Perrenoud, P. *La formación del maestro Profesional. Estrategias y Competencias*. México: Fondo de Cultura Económica.

Amantea, Alejandra, Cappelletti, Graciela, Cols, Estela, y Feeney, Silvina (2004) *Concepciones sobre curriculum, el contenido escolar y el profesor en los procesos de elaboración de textos curriculares en Argentina*. Archivos Analíticos de Política Educativa, 12 (40).

Braverman, Harry, *Trabajo y Capital Monopolista*. México, Nuestro Tiempo.

Chevallard, Yves (1985). *La transposition didactique – du savoir au savoir enseigné*. Paris: La Pensée Sauvage.

Clot, Yves y Faïta, D. (2002) *Géneros y estilos en el análisis del trabajo. Conceptos y métodos*. Recuperado de www.ucm.es/cont/.../clot_yvestexteclot4_3.pdf (Traducción UNIPE).

Consejo Federal de Educación, *Declaración de Purmamarca* (2016).

Consejo Federal de Educación, Resolución N.º 84 (2009).

Consejo Federal de Educación, Resolución N.º 93 (2009).

Consejo Federal de Educación, Resolución N.º 330 (2017).

De Alba, Alicia (1998) *Curriculum: Crisis, mito y perspectivas*. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Donaire, Ricardo (2012) *Los docentes en el siglo XXI. ¿Empobrecidos o proletarizados?* Buenos Aires: siglo XXI

Duarte, Daniel (2014) "Crisis y educación. La descomposición escolar y las emergencias frente a la crisis" *Hic Rhodus. Crisis capitalista, polémica y controversia* N° 7. Diciembre.

Etchebarne, Agustín (2019) *Las claves de la libertad*. Buenos Aires: Grupo Unión.

Fernández, Ana, Finnochio, Silvia, Fumagalli, Laura (2001) "Cambios en la escuela secundaria en la Argentina" en Braslavsky, Cecilia (comp.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Ed. Santillana, Buenos Aires.

Filmus, Daniel (1998) *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración*. Troquel, Buenos Aires.

Krichesky, Graciela y Benchimol, Karina (2008) *La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Ley N.º 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos de Nivel Medio-Técnico y Superior (1992).

Ley N.º 24.195 Federal de Educación (1993).

Ley N.º 26.075 de Financiamiento Educativo (2005).

Ley N.º 26.206 de Educación Nacional (2006).

MEC (1995) *Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica*. Ministerio de Educación y Cultura, Consejo Federal de Educación, disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001215.pdf>

Narodowsky, Mariano (2018) *El colapso de la educación*. Buenos Aires: Paidós.

Tedesco, Juan Carlos, Braslavsky, Cecilia y Carciofi, Ricardo (1983) *El proyecto educativo autoritario 1976-1982*. Flacso, Buenos Aires.

Vázquez, Mauricio (2019) *Educación Argentina: ¿Víctima o Victimario?* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=07nqtEUuSug>