



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.  
Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”

OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



## “Políticas públicas, universalidad y derecho a la educación en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre la escuela secundaria”.

Autora: Constanza Caffarelli

Pertenencia institucional: NACT IFIPrac-Ed, Departamento de Educación, **Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires.**

E-mail: [ccaffa@soc.unicen.edu.ar](mailto:ccaffa@soc.unicen.edu.ar) // [cevece@gmail.com](mailto:cevece@gmail.com)

El presente trabajo tiene por objeto presentar una serie de reflexiones que surgen del análisis de la política educativa implementada en nuestro país en las dos últimas décadas, con especial énfasis en la pasada. Dicho análisis se articulará con y referenciará en los resultados de dos investigaciones de tesis doctoral sobre inclusión y universalidad para la EGB 3 (Caffarelli, 2008) y la “nueva escuela secundaria” (Viscaino, 2017), desarrolladas ambas en la ciudad de Olavarría (PBA, Argentina).

### **Políticas públicas en la Argentina contemporánea: el bienestar condicionado.**

Para comprender la lógica de las políticas públicas en Argentina –y, entre ellas, de la que signa la política educativa actual- es preciso tener en cuenta los complejos mecanismos de ingeniería política e institucional que se han puesto en juego históricamente en el campo de la protección social en los países latinoamericanos (Fleury, 2007). Este último ha intentado zanjar la fractura entre el modelo contractualista y la también histórica situación de desigualdad en estos países. El abordaje de la cuestión social a través de políticas públicas constituye la respuesta estatal por antonomasia a las desigualdades que sostiene la forma social capitalista y que implican un riesgo de desintegración social (Castel, 1997; Murillo, 2008).

Lo antedicho conduce a considerar el desarrollo de los sistemas de seguridad social en Latinoamérica. De acuerdo con su origen temporal y grado



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.

Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”

OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



de desarrollo, Mesa Lago (1989) categoriza a Argentina como país *pionero*<sup>1</sup>, junto con Uruguay, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica. Por otra parte, en tanto régimen de bienestar, es decir si se analizan aquellas constelaciones de prácticas que orientan y asignan recursos y que conforman un tipo de intervención estatal capaz de garantizar un piso más homogéneo y más alto en las condiciones de vida de la población (Campana Alabarce, 2015), Argentina se constituye como régimen *universalista estratificado* (Filgueira 1995, 1998).

Los regímenes de bienestar suponen arreglos diferenciados entre Estado, mercado y familias, los cuales resultan de cuatro operaciones nodales: la *desmercantilización* del acceso al bienestar; la *desfamiliarización* de la producción de bienestar; la *regulación y afectación* de ciertos aspectos del comportamiento de los agentes del mercado y la *redistribución* de recursos (Filgueira, 2014, cit. en C. Alabarce (2015). Al igual que Uruguay y Chile, y particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, Argentina ofrecía amplios niveles de desmercantilización: la mayor parte de la población se encontraba protegida por sistemas de seguro social, servicios de salud y servicios de educación primaria y secundaria públicos. El golpe asestado a estos últimos a partir de los años '90 contribuyó a profundizar la desigualdad en el grado de cobertura y alcance de la protección social entre grupos ocupacionales, ramos de actividad económica y unidades geográficas (Soares, 2017).

Según Andrenacci (2012) los regímenes de bienestar latinoamericanos se han caracterizado por un “triple juego” de inclusión problemática a través del mercado y de subordinación negativa a través de la política social, lo cual aparejó una sobredependencia perversa de mecanismos asociativos familiares y/o comunitarios en busca del bienestar. La inclusión problemática a través del mercado se refleja en la existencia de altos niveles de precariedad, inestabilidad, bajos ingresos reales, informalidad e ilegalidad. La subordinación negativa a través de la política social se expresa en la modalidad residual y de

---

<sup>1</sup> Éstos fueron los primeros en establecer sistemas de seguros sociales entre 1920 y 1930, consiguiendo una importante cobertura y desarrollo.



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.

Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”

OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



baja calidad de la protección social pública no contributiva, focalizada en las personas en situación de extrema pobreza. Los programas de alivio a la pobreza suelen identificar los atributos de la población que se encuentra en dicha situación e intervenir sobre ellos (salud materno-infantil, escolarización de niños y jefes de hogar, vivienda, etc.), como si actuar sobre el atributo afectase la dinámica de una trayectoria procesual (Campana Alabarce, 2015).

El análisis del modo en que se hace frente a las expresiones de la cuestión social en los países latinoamericanos –entre ellos Argentina- pone en evidencia que la oferta de igualdad ha sido restringida, configurando modelos excluyentes y anclados en la matriz neoliberal durante, al menos, las últimas tres décadas del siglo pasado. Lo referido hasta aquí hace entonces necesario problematizar los objetivos planteados por la política educativa argentina.

### **Política educativa en la Argentina contemporánea: la inclusión condicionada.**

En diciembre de 2006 fue sancionada la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206). La misma tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14º de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella. Expresa las responsabilidades y obligaciones del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación con la educación. De este modo establece que “*la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado*” (art. 2º) y que este último “*garantiza el acceso de todos/as los/as ciudadanos/as a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social*” (art. 7º).

Asimismo, la Ley de Educación Nacional determina que “*la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria*” y que “*el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la*



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.

Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”

OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



*obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales” (art. 16°).*

Diez años han pasado desde que se plantearon estas consignas. Diez años en los que los principales fines y objetivos de la política educativa fueron definidos -entre otros- a partir de la necesidad y responsabilidad del Estado de **“garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad”** y **“garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades”** (art. 11°). Luego de haber investigado, debatido y reflexionado acerca de las implicancias de la obligatoriedad escolar en la otrora EGB 3 (Caffarelli, 2008) y luego en la “nueva escuela secundaria”; acerca de la pretendida universalidad y de las situaciones a las que estas cuestiones nos enfrentan, resulta pertinente exponer algunas consideraciones que surgen del mencionado trabajo.

En primera instancia es preciso reafirmar que la política educativa promueve la universalidad y obligatoriedad y, en la práctica, el sistema continúa reproduciendo su histórica segmentación y sus promesas incumplidas. Más allá de lo que establece el contexto normativo, la fragmentación que registra el sistema educativo (Braslavsky, 1985; Kessler, 2002; Krüger, 2012; Tiramonti, 2004a y b) contribuye a reforzar la situación de desigualdad que se intenta combatir. Se visualiza una importante disparidad en el grado de acceso y permanencia en el nivel entre las distintas jurisdicciones del país. Los datos oficiales refrendan lo antedicho al dar cuenta de una tasa de egreso para la escolaridad secundaria que alcanza el 45,4% y un abandono y discontinuidad de los estudios que afecta mayormente a los jóvenes de familias más desfavorecidas, cuestionando el postulado de universalidad. Así como cuatro de cada diez jóvenes de bajos recursos que asisten al ciclo orientado/superior



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.  
Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”  
OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



del nivel lo hacen con sobriedad, menos de uno de cada diez proveniente de sectores de alto capital educativo presenta esta situación (ME, 2017).

Por otra parte, si bien la tendencia nacional y provincial contempló, desde comienzos del presente siglo, un aumento de los recursos dirigidos a financiar servicios sociales y de las transferencias monetarias a los hogares, esta etapa *inclusionista* (Andrenacci, 2012) en la cual el Estado asumió el rol de promotor y garante de derechos se enfrenta a serios replanteos. Como expresa Soares (2017), en América Latina las consecuencias sociales del neoliberalismo prevalecen debido a la repetición del diagnóstico de sus causas y, en particular, de las propuestas hegemónicas para afrontar sus consecuencias. En un contexto de fragmentación de lo social y globalización de lo económico las soluciones se diseñan anteponiendo esta última variable –lo económico, lo “macro”- al tiempo que lo social se piensa como subsidiario y se aborda desde lo “micro”. Si la política educativa tiene como objetivo ampliar y afianzar derechos a partir de la desmercantilización y redistribución de recursos, el análisis del caso argentino da cuenta hoy de su subordinación a la política económica y de la tensión que le significa una diversidad de situaciones que conllevan prestar especial atención a los sectores de la población “vulnerables”, “en riesgo” (focalización). Se reedita el fenómeno de “retención asistida” (Caffarelli, 2008).

Al analizar la situación a nivel micropolítico se constata la existencia de factores tan significativos como confluyentes que conducen a problematizar el cumplimiento de las metas de obligatoriedad y universalidad en la escuela secundaria actual. La investigación doctoral de Viscaino (2017:195) da cuenta de las *“dificultades enunciadas por los educadores para trabajar con una compleja y diversa demanda social, para lo que no se sienten preparados, al tiempo que la reconocen como parte de la función social con la que se configura la “nueva escuela secundaria”*.

La complejidad social y educativa a la que se enfrenta en los últimos 20 años el nivel secundario sigue tensionando la matriz de homogeneidad bajo la cual fueron concebidos los sistemas educativos modernos, apelando a “lo uno”



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.  
Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”

OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



como homogéneo e igual (Cornú, 2012). La inclusión a la que alude insistentemente el discurso jurídico-político desde la sanción de la Ley Federal en 1993 se ha visto confrontada con la pretendida homogeneidad del estudiantado –este último, principio distintivo del discurso pedagógico moderno- para terminar recurriendo a una moral de la tolerancia (Novaro, 1999) que denota buenas intenciones y da lugar a “*prácticas que, portadoras de sentidos ambivalentes, obstaculizan una producción consecuente y sostenida en la invención de un común a partir de lo diverso*” (Viscaino, 2017:201).

Por otra parte, en el actual contexto de profundización de la desigualdad y en vistas del modo de intervención que toma el Estado sobre la cuestión social, la educación pública se ve doblemente impactada: se ve desfinanciada y se convierte en dispositivo de subordinación negativa a través de la política social. De este modo, como señala Martignoni (2013, cit. en Viscaino, 2017), la inclusión se traduce en prácticas institucionales sostenidas en un estado de necesidad más que de derecho. Los postulados de inclusión y universalidad, refrendados legalmente, son asumidos desde una posición de asistencia y contención dirigida a un sector de la población *en desventaja*.

Las mejoras y avances de la etapa inclusionista no consiguieron afectar el predominio de los diseños de corte contributivo ni las variantes mercado-céntricas y focalizadas (Filgueira, 2013), alejándose de la posibilidad de orientar la acción estatal hacia otros modos de asegurar el acceso universal a los servicios públicos y a la protección social. Ante este contexto, resulta necesario rediscutir los términos en que la política educativa pretende lograr inclusión y universalidad, así como también las dificultades con que se encuentra para concretarlas y hacer efectivo el derecho a la educación en tanto derecho de ciudadanía.

## **Bibliografía.**

Andrenacci, L. (2012) “Del desarrollismo al inclusionismo. Avatares de los regímenes de bienestar en América Latina durante la primera década del siglo XXI”, en: *Journal of Development Studies*, 28 (1). Viena: Centrum für Internationale Entwicklung.



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.  
Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”  
OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano.

Caffarelli, C. (2008) *Condenados al éxito. Inclusión educativa en sectores socialmente vulnerables*. Buenos Aires: Dunken.

Campana Alabarce, M. (2015) “Regímenes de Bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo”, en: *Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención Social*, 5 (8), 26-46.

Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cornú, L. (2012) “Lugares y formas de lo común”, en: Frigerio, G; Diker, G. *Educación: Posiciones Acerca de lo Común*. Buenos Aires: Del estante Editorial.

Filgueira, F. (1995) “A century of Social Welfare in Uruguay”, en: *Democracy and Social Policy Series*, núm. 5.

--- (2013) “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2), 17-46. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Fleury, S. (2007) “Los patrones de exclusión e inclusión”, en: Calderón, F. (Coord.). *Ciudadanía y Desarrollo Humano* (pp. 97-122). Buenos Aires: Siglo XXI-PNUD.

Kessler, G. (2002) *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IPEE-UNESCO.

Krüger, N. (2012) “La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social”, en: *Páginas de Educación*, 5. Montevideo.

Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Martignoni, L. (2013) *Ampliación de la obligatoriedad escolar y experiencias adolescentes en el gobierno de la pobreza*. Buenos Aires: La Colmena.



X ENCUENTRO NACIONAL DEL COLECTIVO ARGENTINO DE EDUCADORES Y  
EDUCADORAS QUE HACEN INVESTIGACIÓN DESDE SU ESCUELA 2017

“La educación como práctica sociopolítica.

Prácticas escolares y no escolares que interpelan el sentido de educar”

OLAVARRÍA | 12,13 y 14 DE OCTUBRE | 2017



Mesa Lago, C. (1989) *Ascent to Bankruptcy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Murillo, S. (2008) *Colonizar el dolor*. Buenos Aires: CLACSO.

Novaro, G. (1999) “El tratamiento de la migración en los contenidos escolares. Nacionalismo, integración y marginación”, en: Neufeld, M. R. y Thisted, A. (comp). *De eso no se habla... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.

Proyecto de Ley - Plan Maestro (2017) Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, Argentina.

Soares, L. T. (2017) Clases en el Seminario “La Política Social Universal en la superación de la desigualdad”. Buenos Aires: CLACSO. [www.clacsovirtual.org](http://www.clacsovirtual.org)

Tiramonti, G. (comp.) (2004a) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

--- (2004b) “La configuración fragmentada del sistema educativo argentino”, en: *Cuadernos de Pedagogía Rosario*, 7 (12), pp. 33-46.

Viscaino, A. (2017) “La filiación simbólica en adolescentes que no asisten a la “nueva escuela secundaria”. La promesa incumplida de ser alguien en la experiencia pedagógica política de producir lo común”. Tesis doctoral. Doctorado en Educación, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos.