

# Ampliación de derechos en contextos de desigualdad.

## 40 años de educar en democracia

Por Gonzalo Gutierrez (\*)

**E**l 10 de diciembre de 2023 conmemoramos la recuperación de la democracia. Se trata del ciclo de institucionalidad más extenso y estable de nuestro país. En estos años, se normalizó el funcionamiento del conjunto de instituciones públicas, se ampliaron derechos, pero también se profundizaron las desigualdades económicas y sociales. Esta situación, de algún modo paradójica, refleja la ausencia de causalidad entre democracia, escuela e igualdad.

En estos 40 años, hemos visto que la democracia no garantiza una mejor distribución de la riqueza e, incluso, que esta puede empeorar. También que las desigualdades ingresan a la escuela sin pedir permiso y se reflejan en la precarización de los salarios y de las condiciones de trabajo y de vida de docentes, estudiantes y sus familias, así como en las dificultades de sostener trayectorias escolares continuas con aprendizajes de calidad para todas y todos. En este marco, resulta necesario señalar que, incluso si “con la democracia se come, se cura y se educa” es una promesa inconclusa, no pierde relevancia su potencia igualitaria. Ella posibilita reconocernos como iguales en derechos y semejantes en capacidades para participar en los procesos decisorios de la sociedad, tramitando las diferencias sin el retorno a modos autoritarios de gobierno.

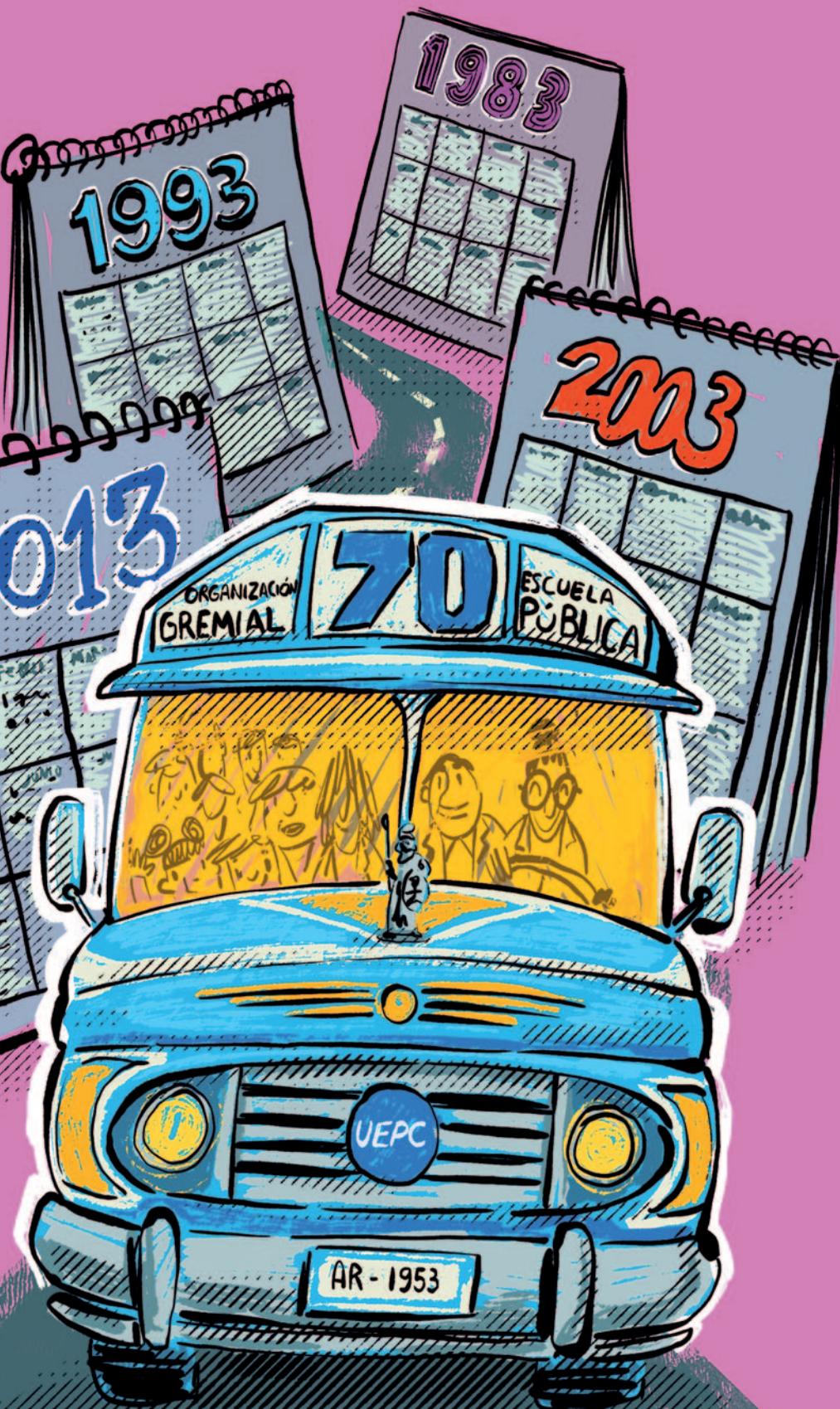
Con la democracia se sostiene la apuesta por una sociedad más justa y allí la escuela posee un lugar central por su contribución a la formación de una ciudadanía crítica, participativa y solidaria.

Los malestares producidos por la desigualdad social tienen su correlato en las complejidades crecientes para enseñar y las debilidades que muestran los aprendizajes. Si bien es cierto que existen razones específicamente pedagógicas para analizar sobre ellas, también lo es que, frente a la desigualdad, la potencia de la escuela tiene sus límites. Por ello, es preciso diferenciar entre los límites que poseen los procesos de democratización con ampliación de derechos en escenarios de persistencia y profundización de las desigualdades sociales, de aquellas críticas elaboradas desde posiciones antiglobalistas y antidemocráticas en la escuela, que sistemáticamente colocan en falta a las instituciones educativas y al trabajo docente, sin considerar las insuficientes condiciones pedagógicas para enseñar y aprender en escenarios de pobreza creciente. Es preciso considerar, además, que aún en contextos de desigualdad social, la escuela es el espacio donde nuestra sociedad todavía produce igualdades, amplía derechos y, al enseñar, cuida a nuestras infancias y juventudes.

Ni la complejidad relativa a enseñar en escenarios de desigualdad ni las críticas hacia la

(\*)

Director de ICIEC-UEPC.



## ... en la escuela, disciplinas y contenidos son un medio para la formación ciudadana, no un fin en sí mismo...

escuela son nuevas. Están presentes desde los orígenes de nuestro sistema educativo. Sin embargo, desde hace algunos años, se ha producido un malestar que condensa, por un lado, la dificultad de valorar logros educativos en una sociedad cada vez más desigual, individualista y precarizada en sus condiciones de vida. Por el otro, los intentos, desde algunos sectores, de desarmar el dispositivo más democrático que hemos elaborado, sostenido y cuidado como sociedad: la escuela pública.

Como si fueran cuestiones opuestas, las críticas hacia los dispositivos de formación asentados en experiencias de participación escolar (centros de estudiantes, consejos de convivencia, proyectos con las comunidades educativas, recuperación de los intereses de estudiantes para pensar la enseñanza, etc.) contraponen la preocupación por los resultados en las evaluaciones estandarizadas y señalan a las políticas de inclusión educativa y ampliación de derechos como responsables de debilitar la calidad educativa<sup>1</sup>. Olvidan así que, en la escuela, disciplinas y contenidos son un medio para la formación ciudadana, no un fin en sí mismo, y que la mejora de los aprendizajes requiere de mayor financiamiento educativo, mejores políticas educativas y menores desigualdades sociales.

En un escenario donde toman fuerza discursos y propuestas que entienden a la educación pública como una mercancía, resulta necesario desmontar argumentos falaces que opacan su relevancia democrática y responsabilizan a sus docentes por los límites que produce la desigualdad social que nos atravesamos. Para ello, se presentan cuatro aparentes paradojas y una hoja de ruta que deberían atender las próximas autoridades educativas nacionales y provinciales.

### Primera paradoja: ampliar derechos en procesos de desigualdad social

La recuperación de la democracia se encuentra atravesada por procesos de desigualdad social. La hiperinflación de 1989, la crisis de 2001 y la pandemia en 2020-2021 dan cuenta de tres momentos de quiebre en los ingresos salariales, pérdidas de puestos de trabajo e incremento de la pobreza infantil y juvenil. Cada una de estas etapas se acompañó de reequilibrios que no lograron recuperar anteriores pisos de igualdad, y las escuelas ingresaron también en la dinámica de fragmentación social al volverse menos heterogéneas internamente. Sin embargo, dichas crisis han sido contemporáneas a la democratización creciente de la escolaridad. De este modo, asistimos a una situación paradójica en tanto, mientras se producía la ampliación de derechos educativos que situó al Estado como responsable de efectivizarla, asistimos a procesos de permanencia, extensión y profundización de las desigualdades sociales que han precarizado las condiciones de vida de estudiantes y docentes.

Una manera de aproximarnos a la ampliación de derechos es considerar el modo en que se incrementó el acceso a la escolaridad:

Años	Tasas de escolarización*		
	NI	NP	NS
	5 años	6-11 años	12-17 años
1983	67,1	95,1	64,3
2022	99,6	100	92,7

Otro modo de reconocer la democratización educativa con ampliación de derechos consiste en recuperar las principales políticas educativas que se construyeron desde el retorno de la democracia. En la década del 80, al calor de la normalización de las instituciones, se desarmaron los mecanismos selectivos de la escolaridad, se eliminaron los exámenes de ingreso a la escuela secundaria, se reincorporaron a docentes que habían quedado cesantes durante la dictadura, se permitió el funcionamiento de los Centros de Estudiantes, se debilitó el conjunto de mecanismos represivos aún existentes y se amplió el debate público sobre la educación en el marco del Congreso Pedagógico Nacional, en el que participaron partidos políticos, sindicatos, credos religiosos y organizaciones sociales. La década del 90 cristalizó el ingreso del neoliberalismo al sistema educativo y, con él, los mecanismos de evaluación de la calidad y competencia entre escuelas por fondos públicos. Pero fue allí también donde se extendió la educación obligatoria hasta la EGB3, se renovaron los contenidos y perspectivas curriculares, se institucionalizaron los espacios de participación al interior de las escuelas y se distribuyeron recursos para enseñar y aprender, como bibliotecas, útiles escolares y las primeras computadoras.

La primera década del segundo milenio arrancó con una profunda crisis económica y social y en dos semanas se sucedieron cinco presidentes. En ella, la escuela fue el símbolo contra el desamparo, supo decir Perla Zelmanovich. Es esta la década en la que se amplía la obligatoriedad en sala de 5 y en todo el Nivel Secundario, se continúan distribuyendo libros y recursos para enseñar y aprender, se vuelven a renovar los marcos curriculares, con los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios, los Diseños Curriculares Jurisdiccionales, la incorporación de los Derechos Humanos, el pasado reciente y la Educación Sexual Integral como derecho de estudiantes y objeto de enseñanza. Se crea, además, el programa Conectar Igualdad y se instala la pregunta por quiénes dejan la escuela y/o no pueden terminarla. Como respuesta, se establece la Asignación Universal por Hijo (AUH) y se organizan diferentes modalidades de terminalidad educativa; se profundizan los mecanismos de democratización escolar sustituyendo las amonestaciones

por los Consejos Escolares y de Convivencia, así como ampliando el lugar de los Centros de Estudiantes; y se abren las puertas de la escuela hacia la comunidad mostrando las experiencias y saberes estudiantiles en las Ferias de Ciencias.

La última década, desde 2013 en adelante, se caracterizó por los intentos de alterar la gramática escolar, reconociendo los diferentes tiempos de aprendizaje mediante nuevas regulaciones, como la resolución 174 del Consejo Federal de Educación –que establece la Unidad Pedagógica entre el Nivel Inicial y segundo grado– y la organización del Nuevo Régimen Académico, que flexibiliza los modos de organización curricular y promueve nuevas formas de evaluación y acreditación de estudiantes. Es esta la década donde la inversión educativa cae con profundidad entre 2015-2019 y la pandemia transforma todos los modos conocidos de escolaridad, cuando las pantallas y dispositivos de las y los docentes se transformaron en los modos de hacer escuela que posibilitaron sostener la continuidad pedagógica, aun en escenarios de ASPO y DISPO.

La escuela de 2023 es muy distinta a la de 1983. Es más democrática, inclusiva y sensible a las necesidades de las y los estudiantes. Sin embargo, ella continúa siendo valorada de modo descontextualizado por los resultados de las evaluaciones estandarizadas. La potencia democrática de la escuela se aprecia mejor cuando se observa que en el período donde más se profundizaron las desigualdades, mayor capacidad tuvo de incluir a sus estudiantes con propuestas pedagógicas que, si bien no logran atender las expectativas de aprendizaje de las evaluaciones estandarizadas, sí mejoraron las experiencias de vida de niñas, niños y jóvenes.

Años	Tasas de repitencia y sobreedad*			
	Repitencia		Sobreedad	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
2001	5,3	8,6	20	32,7
2010	3,4	9,6	16,6	31,1
2022	0,6	4,8	1,6	18,6

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, las propuestas de reconocer la heterogeneidad de tiempos y procesos de aprendizaje que dieron lugar a leves alteraciones de los criterios de promoción escolar, como la resolución 174 que establece la unidad pedagógica entre Nivel Inicial y segundo grado en la primaria, o la promoción con tres materias en secundaria, han sido criticadas desde algunos sectores, según los cuales se relajan las demandas académicas y se promueve el facilismo para aprobar. Lo mismo sucede cuando se sostiene que hay más estudiantes en la escuela, pero se logran menos aprendizajes, sin reparar en que se trata de asuntos de distinto orden y que, en todo caso, tal vez sea preferible tener como dificultad que no se aprenda todo lo esperado y no, que no haya niñas, niños y jóvenes que no estén en la escuela. En el primer caso, hay mucho por hacer pedagógicamente; en el segundo, nada.

\* Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Relevamientos Anuales. Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Gestión de la Información con datos del Relevamiento Anual 2016 y 2020. DIE, MEN. Procesamiento de la información: Enrique Castro González, integrante del área de Investigación de ICIEC-UEPC.

*La potencia democrática de la escuela se aprecia mejor cuando se observa que en el período donde más se profundizaron las desigualdades, mayor capacidad tuvo de incluir a sus estudiantes...*

**Segunda paradoja: las críticas hacia las desigualdades educativas se focalizan en la escuela y no en las políticas públicas que la producen**

Frente a los límites producidos por la desigualdad social (externa a la escuela) en la atención al derecho de aprender, se produce una segunda paradoja por la cual las críticas hacia las desigualdades educativas se focalizan en la escuela y no en las políticas económicas y sociales que la producen, ni en las políticas educativas que debilitan aún más las condiciones para enseñar y aprender.

Si la escuela es el tiempo y espacio de igualdad, donde se comparte la condición de estudiante independientemente del nivel socioeconómico con la finalidad de estudiar, de prestarle atención a los objetos del mundo que incluimos en el currículum, el trabajo docente debe focalizarse en la enseñanza. Por ello, allí donde las demandas burocráticas restan centralidad al trabajo de enseñar, es la propia política pública la que contribuye a debilitar el derecho de aprender al precarizar las condiciones para enseñar. Vemos así que, junto a más recursos y saberes pedagógicos didácticos, se precisan, además, mejores políticas. Los últimos años han mostrado una falta de planificación en las políticas educativas nacionales, pero también y especialmente en Córdoba. Las modificaciones sucesivas en un mismo año de regulaciones sobre cómo evaluar, la elaboración tardía de orientaciones para enseñar, los constantes cambios en las demandas curriculares hacia la escuela, la fragmentación de la propia política pública que realiza demandas muchas veces contradictorias entre dependencias, la hiper producción de documentos curriculares que reemplazan el acompañamiento situado, permanente y en servicio a las propuestas pedagógicas sostenidas por las escuelas integran las principales cuestiones que deberían modificarse en las próximas gestiones ministeriales porque, sabe-

mos con certeza, intensifican el trabajo docente, dejan en soledad a la docencia con las complejidades de enseñar, debilitan las condiciones para aprender y responsabilizan a las escuelas por los efectos producidos ante estos modos caóticos de intervención estatal.

**Tercera paradoja: las lógicas y mecanismos de mercado procuran reemplazar la centralidad del Estado en las regulaciones pedagógicas, pero no en su financiamiento al sector privado**

Frente a las alternativas que procuran fortalecer y enriquecer la intervención estatal en la atención al derecho de aprender, emergen propuestas que, curiosamente, se plantean reemplazar la centralidad del Estado en la definición de qué y cómo enseñar, principio básico para la formación de una ciudadanía común, por las decisiones del propio mercado en una agenda de negocios donde el financista principal sigue siendo el Estado, pero, en esta ocasión, de modo funcional a la profundización de las desigualdades ya no solo sociales, sino también educativas.

Como reflejo de apuestas por reemplazar la centralidad del Estado en el sostenimiento de la educación común, se pueden reconocer tres ejemplos. El primero de ellos fue en 2018, cuando se intentó comprar "enlatados didácticos" como el Método Singapur para mejorar desempeños en matemáticas, con la creencia de que, frente a la ausencia de políticas de formación docente y recursos para enseñar esta disciplina, una "receta" elaborada por fuera de los marcos curriculares nacionales, sin participación docente, pero con financiamiento estatal, podría resolver las complejidades de su enseñanza. Otro ejemplo sobre el modo en que la centralidad de la escuela en la formación de una ciudadanía democrática se puso en jaque fue el intento de implementar



*... donde las demandas burocráticas restan centralidad al trabajo de enseñar, es la propia política pública la que contribuye a debilitar el derecho de aprender al precarizar las condiciones para enseñar.*

*... una formación ciudadana sujeta a los efectos de las relaciones del mercado educativo y un Estado que, al ausentarse pedagógicamente, dimite a la apuesta por una educación común.*

el Servicio Cívico Voluntario, dirigido a “pobres que se portan mal” en la escuela. Dicha propuesta desarmaba el principio de educación común, fundante de nuestra escolaridad, al dejar de reconocer a todas las juventudes como iguales en capacidades de aprender y con el mismo derecho a acceder a los bienes culturales que la escuela distribuye. De modo más reciente, se encuentra la propuesta de sostener la escolaridad mediante el financiamiento a la demanda con la entrega de *vouchers* a las familias. Con ella, todo lo común de la educación pública conocida se desvanece y, en ese marco, todo lo democrático que ella tiene, incluso en escenarios de profunda desigualdad. En su lugar, emerge la ficción según la cual la competencia de mercado entre escuelas producirá mayor calidad e igualdad educativa. Sin embargo, sabemos que los efectos de esta propuesta son muy diferentes, en tanto a la vez que desarma la posibilidad de pensar en una educación común, las desigualdades se transforman en fragmentaciones y nuevas exclusiones educativas, donde las familias eligen las escuelas y estas, a la vez, para sostener su matrícula que le garantiza los fondos de funcionamiento, se ven en la necesidad de excluir a quienes no se adaptan a sus ritmos y dinámicas pedagógicas. El resultado es claro: mayor desigualdad con segregaciones educativas legitimadas, sin calidad educativa, una formación ciudadana sujeta a los efectos de las relaciones del mercado educativo y un Estado que, al ausentarse pedagógicamente, dimite a la apuesta por una educación común.

#### **Cuarta paradoja: En escenarios de desigualdad, la escuela pública es la apuesta por la igualdad más democrática de nuestra sociedad**

En escenarios de democracia y desigualdad, la educación pública precisa más recursos y mejores políticas educativas a sabiendas de que incluso con ambos componentes, si no mejoran las condiciones materiales de vida de las y los estudiantes, sus efectos serán limitados. Este planteo, lejos de proponer que mejoren las condiciones de vida para disminuir las desigualdades educativas, por un lado, le pone un límite a la demanda de mejora permanente, según resultados de evaluaciones estandarizadas que desconocen las condiciones materiales de existencia de docentes y estudiantes. Por otro lado, invita a valorar lo que la escuela, aun en estas críticas condiciones, ha logrado en escenarios de desigualdad social, al hacer menos injustas las vidas de niñas, niños y jóvenes, quienes contaron con docentes que asumieron la enseñanza como una forma de cuidado sabiendo que, al cuidar, también enseñaban.

Contra el desamparo que produce la desigualdad, en los dolores y temores producidos por la pandemia en 2020 y 2021, contra las lógicas individualistas de nuestra sociedad, contra los discursos in-



*... la escuela se vuelve contracultural y, en ese acto, profundamente democrática.*

tolerantes y poco democráticos que proponen la represión como forma de resolver las desigualdades, la escuela se vuelve contracultural y, en ese acto, profundamente democrática. Lo hace al ofrecer, como horizonte, la utopía de vivir en una sociedad más justa, al colocar la palabra como modo de resolución de las diferencias, al ensayar la participación y la cooperación como experiencia común entre estudiantes, al promover la construcción de lazos sociales humanizantes, al problematizar el cuidado del medio ambiente y desnaturalizar las injusticias sociales.

#### **Hoja de ruta para profundizar la democracia y mejorar la educación**

A 40 años de democracia, la escuela pública es, quizás, la única institución que sostiene aún la promesa de un futuro mejor acompañada de acciones cotidianas con niñas, niños y jóvenes. Por ello, podemos considerarla como el dispositivo más democrático que hemos podido darnos como sociedad.

En este marco, los desafíos de la política son claros tanto en la construcción de medidas que disminuyan las desigualdades, como en avanzar en otros modos de sostener la educación pública. Además de mayor presupuesto educativo y mejores salarios, es preciso tomar nota de los malestares al interior de las escuelas y de los obstáculos que ciertos modos de intervención estatal vienen produciendo en las posibilidades de enseñar y aprender. Mayor apertura al diálogo, convocatoria permanente al Consejo de Políticas Educativas, mecanismos de participación de la docencia, eliminación de la sobrecarga administrativa, mejor planificación de las demandas a las escuelas, centralidad de los saberes en las propuestas pedagógicas, acompañamiento situado, gratuito, en servicio y permanente al trabajo de enseñar, parecen centrales en una hoja de ruta que, a cuatro décadas del regreso democrático, renueve la apuesta por una educación común en una escuela pensada como el mejor espacio para nuestras infancias y juventudes. ●

