



Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Publicación científica de carácter semestral

Año 14 - Número 19 - julio de 2021 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina

Competences, knowledge, abilities: reviewing the thought systems underlying educational policies of the middle level in Argentina

Silvia Alucin [▲]

Instituto Rosario Investigaciones en Ciencias de la Educación (IRICE); Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Correo electrónico: alucinsilvia@gmail.com

Instituto Rosario Investigaciones en Ciencias de la Educación (IRICE); Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Email: alucinsilvia@gmail.com

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina

Competences, knowledge, abilities: reviewing the thought systems underlying educational policies of the middle level in Argentina

Silvia Alucin *

Recibido: 3 de septiembre 2020
Aceptado: 19 de noviembre 2020

Resumen

En este trabajo analizamos las reformas educativas diseñadas para el nivel medio en Argentina, en el marco de la Ley de Educación Federal (1993) y la Ley de Educación Nacional (2006), para tensionarlas con las propuestas de cambio que fueron planteadas recientemente para la "Secundaria 2030". En cada momento identificamos sistemas de pensamiento subyacentes a las políticas educativas, los reconstruimos a partir de los conceptos que organizan la estructura curricular en cada instancia, la categoría competencias en los Contenidos Básicos Comunes, durante los '90; la categoría saberes en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, entrando en los 2000; y la categoría capacidades para los Módulos de Aprendizaje Integrado, en el último tiempo. El objetivo es definir tales categorías en los discursos educativos, analizando las viejas herencias y las nuevas tendencias que se pueden rastrear en dichas políticas educativas, teniendo en cuenta que la influencia de estos sistemas de pensamiento no se circunscribe a la organización del currículo, sino que también se expande hacia las formas de evaluación, las relaciones pedagógicas, los programas de inclusión, las maneras de organizar el sistema educativo. Así, analizamos documentos ministeriales, declaraciones y notas de prensa, informes de organismos de cooperación internacional y producciones teóricas.

Palabras claves: políticas educativas – educación secundaria – reformas – Argentina

Abstract

In this work, we analyze the educational reforms designed for the middle level in Argentina within the framework of the Federal Education Law (1993) and the National Education Law (2006), to put them into tension against the proposals for change that were recently proposed for "High school 2030". In each period, pertaining to each law, we identify systems of thought underlying educational policies. We reconstructed them from the concepts that organize the curricular structure in each instance: the category of competencies in the Common Basic Contents, during the 1990s; the category of knowledge in the Priority Learning Nuclei, entering the 2000s; and the category of abilities for the Integrated Learning Modules, in recent times. The objective is to

* Investigadora Asistente IRICE (Instituto Rosario Investigaciones en Ciencias de la Educación)-CONICET (Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas). alucinsilvia@gmail.com



define such categories in educational discourses by analyzing old practices and new trends that can be identified in said educational policies. The influence of these systems of thought is not limited to the organization of the curriculum: it also spreads towards forms of evaluation, pedagogical relationships, inclusion programs, and ways of organizing the educational system. Thus, we analyze ministerial documents, statements and press releases, reports from international cooperation organizations and theoretical productions.

Keywords: educational policies – high school education – reforms – Argentina.

Introducción

En nuestro país desde la década del '90 se ensayaron diferentes reformas con el fin de transformar y ampliar la educación básica, que incluye actualmente el nivel medio. Diversos autores conceptualizan a la escuela secundaria como una institución que ha surgido con un perfil selectivo y propedéutico, con formación enciclopédica, cuya estructura se asienta sobre un “trípode de hierro” [Terigi 2008]: una currícula organizada por disciplinas, designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por hora. Esto implica una serie de reglas y prácticas que constituyen una gramática escolar, que organiza el trabajo cotidiano, estableciendo qué se entiende por escuela, por alumno y por docente [Tyack y Cuban 1995]. Las marcas del modelo institucional que dio origen a la escuela media han consolidado una estructura excluyente. Acosta [2007] plantea que en Argentina las escuelas secundarias actuales son el producto del cruce de dos tendencias históricas frente al desafío de la masificación: una que apunta a conservar el modelo institucional de las escuelas humanistas de elite¹ originales y otra que apunta a la consolidación de una escuela única para la expansión del nivel medio, tomado como base aquel modelo original.

En 1960 el 24,5% de los jóvenes y adolescentes entre 13 y 18 años asistían a la escuela secundaria, en 1996 dicha cifra ascendió al 67,2% [Acosta 2007]. Durante el periodo 2006-2018 la matrícula del nivel secundario creció un 11% y la cantidad de jóvenes graduados un 39%⁵, la proporción de adolescentes de entre 13 y 17 años escolarizados en el nivel secundario pasó del 85,5% al 90% en el mismo período [Cardini y

¹ Los Colegios Nacionales fueron el modelo institucional que dio origen al nivel medio en nuestro país, fundados a partir de 1863, estaban inspirados en el formato de bachillerato, con perfil humanista y enciclopédico, que daba a acceso a la universidad y a cargos burocráticos.



D'Alessandre 2019]. El aumento de la matrícula fue producto de diversas medidas como la supresión de los exámenes de ingreso, la creación establecimientos educativos en las provincias, la renovación curricular, la implementación de políticas de inclusión y la expansión de la obligatoriedad, que comenzó con la Ley Federal de Educación en 1993 y se completó con la Ley de Educación Nacional en 2006. En este proceso se profundizaron las reflexiones sobre este formato que, si bien no ha permanecido inmutable en el curso de un siglo y medio, tiene grandes dificultades para incluir a los sectores que históricamente no accedían al mismo, ya que junto al crecimiento de la matrícula se constata un aumento de la tasa de abandono y la formación de circuitos de calidad educativa diferenciada.

En el presente trabajo analizaremos los cambios que se han propuesto para la educación secundaria de Argentina en tres momentos históricos diferentes, a partir de los marcos normativos provistos por la Ley de Educación Federal (1993) y la Ley de Educación Nacional (2006), para tensionarlas con las propuestas planteadas más recientemente para la “Secundaria 2030”, un plan de reforma de 2017, que no llegó a ser implementado. En cada una de estas etapas identificamos conceptos nodales que organizan las estructuras curriculares propuestas, la categoría *competencias* en los Contenidos Básicos Comunes (CBC), durante los ‘90; la categoría *saberes* en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), entrando en los 2000; y la categoría *capacidades* para los Módulos de Aprendizaje Integrado (MAI), que se proponen para la secundaria 2030.

Tales conceptos forman parte de los “sistemas de pensamiento” en los cuales las políticas educativas se insertan [Shore 2011], es decir, repertorios teóricos y simbólicos, discursos, categorías, ideas y valoraciones hallables en normativas, programas, planes, diseños curriculares, declaraciones del gobierno local, también en documentos de las líneas de cooperación internacional. Es importante analizar las concepciones que subyacen en las políticas, pues hacen a su forma de identificar y recortar los problemas sociales y en este caso sus maneras de concebir la educación. En tales marcos de pensamiento se pueden rastrear continuidades y rupturas de las tendencias neoliberales, así como tensiones entre el conocimiento y el hacer, el aprendizaje y la enseñanza, la responsabilidad estatal y la responsabilidad individual, la lógica del derecho y la lógica del emprendedurismo, las políticas universales y las políticas focalizadas.

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



El objetivo de este escrito es definir tales categorías en los discursos educativos, y su inserción en estos marcos de pensamiento, que están condicionando la organización del currículo,² y también las maneras de concebir al sujeto educativo, las relaciones pedagógicas, las formas de evaluación, las concepciones de calidad, los programas de inclusión socio-educativa.

Los términos competencias, saberes y capacidades son polisémicos, han sido resignificados, resisitidos, rearticulados y debatidos en las implementaciones donde fueron puestos “en acto” [Ball 1990]. Si bien el resultado de la políticas educativas depende principalmente de su concreción en la práctica, en esta oportunidad nos centraremos en el análisis de estos conceptos en tanto “categorías de pensamiento del Estado” [Bourdieu 1996], que en las normativas y documentos oficiales operan como “marcos discursivos”, generando conocimientos, voces, subjetividades y relaciones de poder que orientan y articulan las posibles interpretaciones y ejecución de los planes y programas educativos [Ball 1990]. Este sentido, como plantea Popkewitz [1994], las reformas educativas son vehiculizadas por medio de discursos que van condicionando las formas de concebir el mundo escolar, proveyendo esquemas de percepción, así como narrativas de justificación y planes de acción para la educación.

El trabajo se basa en el análisis de leyes y normativas, de documentos ministeriales y artículos de prensa, para acceder al discurso educativo y la revisión de producciones teóricas de especialistas que analizan estos marcos normativos y discursivos, también exploramos informes de organismos de cooperación internacional, para abordar el andamiaje discursivo que proveen, cuyos ecos locales dan cuenta de las interdependencias entre ámbitos nacionales e internacionales.

² El currículum puede ser entendido como un ámbito de producción de significados y como una tecnología de regulación. Su diseño es un texto prescriptivo que se pone en práctica de diversas formas, orientando cómo debe darse la enseñanza y el aprendizaje, proponiendo organizaciones y priorizaciones de los contenidos, modalidades de evaluación y concepciones sobre el vínculo pedagógico [Grimberg 2008].



Políticas educativas en el marco de la Ley Federal de Educación

En la década del '90 se abrió un ciclo de reformas educativas inspiradas en el Consenso de Washington en nuestro continente. En Argentina, en 1989 asumió la presidencia Carlos Menem,³ durante su gestión se realizó una importante reforma,⁴ con la sanción de la Ley Federal de Educación (24.195). El sistema educativo se descentralizó en 1991 con la ley 24.049,⁵ el nivel medio y el terciario fueron transferidos completamente a las respectivas jurisdicciones provinciales. Esto se realizó en un contexto de redefinición del rol del Estado, que siguiendo lineamientos de corte neoliberal se inclinó hacia la subsidiaridad y a la consolidación de un Ministerio de Educación Nacional “sin escuelas”, abocado a la regulación de los contenidos curriculares mínimos, la evaluación de los aprendizajes, la información estadística y la implementación de políticas compensatorias [Tiramonti y Suasnábar 2000].

Esta reforma afectó significativamente al nivel medio en diferentes dimensiones. Por un lado, generó un cambio organizativo que implicó la transformación de la estructura tradicional de primaria y secundaria a una nueva estructura, organizada en una Educación General Básica (EGB) de 9 años, ampliando así la obligatoriedad, y el Polimodal, de 3 años de duración. La extensión de la obligatoriedad produjo un salto importante en la evolución de la matrícula, la tasa de escolarización neta los jóvenes de 13 a 14 en 1980 era de 38,8% y en el 2000 de 68,5% [INDEC 2000] mientras la tasa del nivel polimodal creció un 21% entre 1998 y 2000 [Acosta 2007].

Por otra parte, hubo una reformulación curricular que se delimitó en diferentes niveles de especificación: nacional, jurisdiccional e institucional. Los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y los Contenidos Básicos Orientados (CBO), para el polimodal, fueron el primer nivel de este proceso, presentados como “una herramienta estratégica para permitir la organización de un Sistema Educativo descentralizado e integrado” [Consejo Federal de

³ Fue candidato por el Partido Justicialista, fundado por Juan Domingo Perón en 1946.

⁴ Podríamos decir que sin demasiadas variaciones los lineamientos de las políticas educativas de esta gestión continuaron vigentes en los gobiernos posteriores de Fernando De La Rúa (1999-2001), de la Alianza (frente que reunió varios partidos) y Eduardo Duhalde (2001-2003), también del Partido Justicialista.

⁵ En Argentina se consolidó un sistema de instrucción pública centralizado por el Estado nacional, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Posteriormente, en las dictaduras del 1966 y 1976 comenzaron las tendencias hacia la descentralización, se transfirieron en ese momento escuelas primarias nacionales a las provincias. Con la Ley de Transferencia (24.049) se generalizó esta estructura descentralizada.

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Cultura y Educación 1993:2]. La Estructura Curricular Básica de la Educación Polimodal se definió persiguiendo los siguientes objetivos:

Favorecer el desarrollo de competencias fundamentales; facilitar el progresivo acercamiento a parámetros internacionales; atender la diversidad de la oferta, resguardando la unidad del nivel; contribuir a la construcción de un nuevo modelo institucional más autónomo; facilitar la elaboración de normas de evaluación, promoción y acreditación [CFCyE 1998a:2].

Las competencias eran definidas como: “capacidades complejas que se ponen en juego en una multiplicidad de situaciones y ámbitos de la vida, que integran y articulan conjuntos de saberes de distinta naturaleza y características” [CFCyE 1998:2].

En otro documento se especifica que dicha definición, si bien elude una clasificación taxonómica, plantea que las competencias “se pueden sistematizar en orientaciones generales como éstas: las intelectuales, las prácticas y las sociales, sólo discernibles con propósitos de orientación a quienes propongan CBC” [CFCyE 1993:2]. La citada conceptualización se inspiraba en la distinción curricular de contenidos conceptuales, contenidos procedimentales y contenidos actitudinales [Coll *et al.* 1993], retomada de los aportes constructivistas de la reforma educativa española. Ésta se encontraba también expresada en el célebre informe de UNESCO “La educación encierra un tesoro”, como “saber, saber hacer, saber ser y saber convivir” [Delors 1994]. En la misma línea la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se dedicó a evaluar a través del Programa para la Evaluación Internacional para Estudiantes⁶ (PISA) las competencias adquiridas, éstas se definieron a través del Proyecto DeSeCo (Definición y Selección de Competencias 1996-2006), de acuerdo al cual una competencia: “es más que conocimientos y destrezas, involucra la habilidad de enfrentar demandas complejas, apoyándose en y movilizándolo recursos psicosociales (incluyendo destrezas y actitudes) en un contexto en particular” [OCDE 2005:3].

⁶ En el marco del “Program for International Student Assessment” (PISA), la OCDE evalúa en distintos países los rendimientos escolares de lectura, matemáticas y ciencias a partir de un conjunto de competencias.



Puede decirse que la educación centrada en la generación de competencias de amplio espectro, con aplicabilidad en la vida laboral y cívica, estaba en consonancia con el enfoque de las *life skills* (competencias para la vida), vigente en distintas líneas de cooperación internacional y en especial de organismos dedicados a la medición de logros educativos, como la OCDE.

El uso de la categoría competencias se había generalizado en diversas producciones teóricas, fue retomada del campo de la capacitación laboral, en el cual estaba ligada al término *habilidades* [Mitnik 2006]. Asimismo, había hecho mella en los campos disciplinares de la psicología y la lingüística. Si bien se trata de un concepto ambiguo y polisémico, en una publicación de UNESCO, Rogiers [2016] argumenta que desde la perspectiva de las competencias el énfasis de la educación y la evaluación pasa del conocimiento a las actitudes, por eso sus postulados básicos son: a. Saber ser (actitudes); b. Saber hacer (no tanto como técnica, sino como actitud, trabajar en equipo, etc); c. Saber comunicar (relación con los demás); d. Saber-saber (aquí tampoco interesa el conocimiento técnico o especialista, sino la predisposición para la autoformación permanente).

La categoría competencias fue parte del núcleo central de los CBC, éstos permitieron sostener una política descentralizada del currículum. Para lograr “unidad en la diversidad” se plantearon políticas compensatorias de corte focalizado, se pasó de la búsqueda de igualdad a la de equidad. Así se fue dando el pasaje de un modelo de justicia social basado en la “igualdad de posiciones” a uno orientado por la “igualdad de oportunidades” [Dubet 2011], con políticas de discriminación positiva de corte asistencialista, que garantizaran las condiciones de educabilidad, pero sin reducir las brechas de desigualdad. Éstas se organizaron dentro del Plan Socioeducativo (1993), desde el cual se otorgaba ayudas a las escuelas (para la mantención de edificios o materiales didácticos) y a los alumnos (en forma de beca), siempre en relación a las variables de precariedad y desempeño. Se realizaba un doble proceso de focalización, se seleccionaba primero a los más vulnerables y, entre ellos, a los de mejor rendimiento. Este tipo de compensación basada en el mérito rompía con la lógica del derecho [Gluz 2006]. Las becas fueron la única estrategia de retención usada en un contexto donde la expansión del matricula generaba más



desgranamiento, la tasa de abandono apenas se modificó entre 1996 y 1997 para estancarse en los siguientes años.

Tabla 1: Tasa de abandono interanual nivel polimodal

Año	Total
1996	15.13
1997	13.37
1998	13.41
1999	13.62

Fuente: elaboración propia con datos del DINIECE, 2000

Se desprende de estos datos que las políticas de inclusión del período no tuvieron gran impacto reduciendo el abandono escolar, ya que se centraron en la lógica de la carencia y del mérito sin cuestionar el formato escolar, sin brindar acompañamientos pedagógicos. Asimismo, en este momento, persiguiendo mejoras en la calidad educativa no sólo se modernizaron los contenidos curriculares, también se creó un sistema de información y evaluación. Se pasó “De la utopía de la universalización a la utopía de la calidad”, como se expresa en el título I del documento “Bases conceptuales del sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación básica y media” (1994). Justamente, la concepción de competencias de los CBC se engarzaba con una particular forma de concebir la evaluación, componente clave del repertorio desde el cual se percibía a la educación en este momento. Gimeno Sacristán [2008] argumenta que la definición de competencias planteada por DeSeCo tenía la intencionalidad política y pedagógica de implementar currículums orientados por el afán de dar respuesta a las pruebas de medición y estandarización nacionales e internacionales. Las competencias fueron conceptualizadas como habilidades que se muestran y se demuestran, es decir, como respuestas globales que se pueden mensurar a través de las acciones de los sujetos, por ello se constituyeron en indicadores propicios para la medición [OCDE 2005].

Acercándose a los mencionados parámetros internacionales, en nuestro país se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINEC), en 1993. Desde ese año comenzaron a implementarse anualmente los “Operativos Nacionales de Evaluación” (ONE), que consistían en la aplicación de pruebas de conocimiento y

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



cuestionarios complementarios a una amplia muestra de establecimientos públicos y privados. Las formas y usos de estas evaluaciones han sido criticadas por la primacía otorgada a los resultados en detrimento de los procesos; por el poco uso que se hizo de las evaluaciones para tomar decisiones en materia de políticas educativas; por la circulación acotada de la información generada; por la forma de comunicarlas en porcentaje de aciertos, lo cual no realizó aportes para conocer en qué sentido debían trabajar las escuelas [Pinkasz *et al.* 2005].

Otra significación que se puede anudar a la categoría competencias como parte del repertorio discursivo de la época, es el énfasis puesto en el “hacer” sobre el “saber” y la crítica al currículum enciclopedista. Tal argumento no era nuevo, pero en este momento generó una primacía de los procedimientos sobre los conocimientos. Desde este reportorio se delimitó lo que Grinberg [2008] conceptualiza como una “pedagogía de las competencias”, en la cual se asume que el conocimiento como cosa en sí no es tan valioso como la incorporación de los mecanismos por los cuales se accede a éste, porque tales mecanismos permiten devenir en un sujeto activo que se hace a sí mismo, responsable de sus éxitos y fracasos.

La noción de competencias que encontramos en los documentos nacionales es laxa, posibilitando una multitud de apropiaciones. Pero puede ser analizada como parte de una forma de gubernamentalidad⁷ neoliberal, atravesada por la noción de individuo heredera del liberalismo, como único hacedor de sus riquezas y responsable de su propio destino [Castels 1999]. En el ámbito educativo esta racionalidad de gobierno podría definirse por la gestión de los establecimientos escolares de acuerdo a las tecnologías del *neomanagement*, la *optimización* y el *autogobierno*, que han generado procesos de descentralización y desregulación, con un perfil postburocrático que apela a la autogestión y a la individualización de la responsabilidad por los logros y los fracasos, generado que la educación sea definida como un servicio de calidad que se inscribe en la lógica de satisfacción al cliente, priorizando en docentes y estudiantes la adaptabilidad y flexibilidad [Jodar y Gómez 2007].

⁷ Foulcault [2012] define la gubernamentalidad como un entramado de dimensiones epistémicas, morales y tecnologías de poder, que permite consolidar racionalidades de gobierno que producen subjetividades.

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



En esta reforma el currículum se instaló como dispositivo de legitimación de lo educativamente esperable, los planes, programas y discursos que la acompañaron se edificaron sobre un sistema de pensamiento en el cual la educación quedó atada a los significantes de competencias, autogestión, calidad, evaluación, equidad, focalización, federalización y descentralización, permeando de diferentes maneras el imaginario escolar. Si bien se produjo una expansión del nivel medio, se dio en el marco del declive de las funciones históricas del Estado y en un momento de profundización de la pobreza de los grupos sociales beneficiarios de dicha expansión, lo que generó abandono escolar y profundización de la desigualdad educativa, problema atendido desde políticas que no apuntaban a reconfigurar el sistema sino a equiparar oportunidades a través de ayudas individualizadas y focalizadas, acordes a la concepción de sujeto educativo que decantaba de la pedagogía de las competencias.

Políticas educativas en el marco de la Ley Nacional de Educación

En este apartado analizaremos un período delimitado por tres gestiones de gobierno: Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner⁸ (2007-2011, 2011-2015). Dichos gobiernos iniciaron una etapa signada por la recomposición de la autoridad gubernamental y un neo-intervencionismo estatal [Suasnábar 2018]. En materia educativa el discurso oficial se mostró crítico con las políticas neoliberales de las décadas pasadas, proponiendo cambios para lograr una educación más igualitaria. En 2006 fue sancionada la Ley de Educación Nacional (LNE)⁹ y se derogó la Ley Federal de Educación. En este nuevo escenario normativo la escuela media fue objeto de varias modificaciones, para dar respuesta a la dispersión que la estructura tenía. Así se volvió a la antigua forma de escuela primaria y secundaria, completando la obligatoriedad del nivel.

En esta ley quedó plasmada una concepción de la educación como bien público, como derecho personal y social, que debe garantizar el Estado (art.2). En tal contexto la

⁸ Ambos fueron presidentes del Frente Para la Victoria, una coalición política de orientación peronista, fundado en 2003.

⁹ Otras leyes del período a destacar son: Ley de 180 días de clase (2003), Ley de Garantía del Salario Docente (2003), Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004), Ley de Educación Técnico Profesional (2005), Ley de Financiamiento Educativo (2005), Ley de Educación Sexual Integral (2006), Ley de Centros de Estudiantes (2013).



inclusión socioeducativa cobró una dimensión importante, en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas llegaron a funcionar 15 programas dirigidos al nivel secundario [Rodríguez 2017]. Este énfasis en las políticas de inclusión estaba en consonancia con la concepción de educación inclusiva promovida por UNESCO, definida como:

un proceso de fortalecimiento de la capacidad del sistema educativo para llegar a todos los educandos; por lo tanto, puede entenderse como una estrategia clave para alcanzar la Educación para Todos. Como principio general, debería orientar todas las políticas y prácticas educativas, partiendo del hecho de que la educación es un derecho humano básico y el fundamento de una sociedad más justa e igualitaria [2009:8].

Asimismo, la CEPAL [2010] planteaba “políticas de inclusión” con un enfoque de derechos. En los últimos años, distintos especialistas [Blanco 2006, Sinisi 2010] han estudiado políticas educativas de la región que ubicaron el problema de la exclusión en la escuela y en el sistema educativo, a diferencia de otros enfoques que postulaban que la adaptación dependía del estudiante. En este sentido, tanto las líneas de cooperación internacional, como las políticas nacionales de los últimos años, se inscribieron en un “paradigma de la inclusión”, delimitado en torno al reconocimiento del derecho a una educación que respetara las diferencias, en contraste al anterior “paradigma de integración”, que tendía hacia la homogeneización [Sinisi 2010]. Algunos autores establecen que esto ha generado un mandato de inclusión [Giovine y Martignoni 2011], que en el proceso de universalización del secundario profundizó la fragmentación del sistema, a través de la consolidación de itinerarios de escolarización desiguales y desgranamiento. Mientras los indicadores de rendimiento educativo del nivel primario han mejorado, el nivel medio empeoró si comparamos los resultados de PISA 2000 con los de 2009 [Rivas 2015].

La LNE, así como los planes y programas que siguieron su marco normativo se presentaron como una superación a las políticas neoliberales anteriores y como un intento de unificación del sistema que había sido descentralizado. Dicha ley creó el Consejo Federal de Educación, que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación, sus resoluciones serían vinculantes para dar mayor unidad al sistema. Aunque, la estructura del mismo permaneció descentralizada y cada jurisdicción siguió siendo responsable de planificar, administrar y financiar su sistema educativo.



Ante la profundización de la desigualdad educativa después de la reforma curricular de los '90, en el artículo 85 de la LNE se estableció que “Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional”, el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, definiría “estructuras y contenidos curriculares comunes y Núcleos de Aprendizajes Prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria”. Esto se realizó a través de la creación de Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP), que dentro del nivel secundario se organizaron para el Ciclo Básico Común y para el Ciclo Orientado. De hecho, ya en 2004

el Ministerio de Educación Nacional y las veinticuatro jurisdicciones iniciaron un proceso de construcción federal de acuerdos curriculares para la Educación Inicial, Primaria y Secundaria. En un contexto de profunda desigualdad educativa, con un sistema educativo nacional fragmentado y heterogéneo, se asumió el compromiso de desarrollar una política orientada a dar unidad al sistema mediante la identificación de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). Desde entonces se sostiene un trabajo cuyo objetivo es garantizar condiciones de igualdad educativa construyendo unidad sin uniformidad y rescatando la función pública de la escuela de manera que todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial [Resolución CFCyE 214/04].

Podemos decir que en el discurso de este período había una retórica que se mostraba crítica con las políticas de corte neoliberal, que aspiraba a cierta unificación y a una mayor presencia del Estado Nacional, como garante del derecho a la educación, apostando a la igualdad antes que a la equidad. Encontramos argumentos en el discurso educativo de que “Argentina viene recuperando al Estado como herramienta fundamental para la construcción de políticas para todos, en todos los ámbitos, en especial en el educativo” [Resolución Consejo Federal de Educación N° 84/09 2009: 3]. En este sentido: “La formulación de Núcleos Básicos de Aprendizaje, realizada en el seno del Consejo Federal de Educación, marca un regreso al sistema educativo nacional y nos ayuda a resolver la desigualdad educativa”, decía Filmus, por entonces Ministro de Educación [Diario La Nación 14/01/05].

Los NAP fueron definidos como:

un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos que, incorporados como objetos de enseñanza, contribuyan a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.





cognitivas, expresivas y sociales de los educandos, enriqueciendo su experiencia personal y social. Estos núcleos de aprendizaje funcionan como un organizador de la enseñanza, dirigida a promover múltiples procesos de construcción de conocimientos, pero toman en cuenta los distintos ritmos y estilos de aprendizaje mediante la creación de variados ambientes y condiciones [Ministerio de Educación 2013:9].

En los documentos citados se apela centralmente a la categoría saberes, aunque su definición no es precisa y las nociones de capacidades y competencias están también presentes. Además, es pertinente destacar que los CBC no fueron derogados por el Consejo Federal de Educación, tampoco los NAP se plantearon estrictamente como decisión curricular que venía a modificarlos, sino como una plataforma común. De hecho, las denominaciones de los capítulos de los CBC sirvieron como base para definir los ejes de saberes a priorizar en la elaboración de los NAP [Veleda, Rivas, Mezzadra 2011]. Coria¹⁰ [2013], quien fue parte de la elaboración de los NAP argumentaba que no hubo una ruptura total con los CBC y que allí se puede inferir un reconocimiento al proceso por el cual fueron elaborados, además en ambos diseños trabajaron los mismos especialistas. Pero, desde su perspectiva, en los NAP se produjeron dos variaciones importantes: “el pasaje de una política centrada en el currículum y la evaluación del aprendizaje, a una centrada en la enseñanza, y el pasaje de un enfoque centrado en las competencias y las capacidades, a uno centrado en los saberes” [Coria 2013:163].

Si bien en los documentos oficiales no se citan autores como referencia, Coria [2013] como participe en el diseño de los NAP explica que la noción de saberes estuvo inspirada en la producción antropológica sobre la vida cotidiana en las escuelas [Rockwell 2018], desde la cual se valoraba la recuperación de los conocimientos (teóricos y prácticos) de los docentes y de los estudiantes, conceptualizados como sujetos de apropiación y producción de saberes. También en los aportes de Freire [1970], que ya había introducido la noción de saberes de la experiencia cultural, proponiendo una educación dialógica en opción a la educación bancaria.

¹⁰ Entre 2004 y 2006, Adela Coria se desempeñó como coordinadora de Áreas Curriculares, dentro de la Dirección de gestión Curricular y Formación Docente, que estaba a cargo de Alejandra Birgin.



En el vaivén de continuidades y diferencias, Coria [2013] planteaba también que en este período la política educativa ya no se centraba en el currículum y la evaluación del aprendizaje sino en la enseñanza. La creación del Instituto Nacional de Formación Docente (art. 76 de la ley 26.206) y el Plan Nacional de Formación Docente [CFE, Resolución N° 23/07] tuvieron tal objetivo. Feldfeber [2010] identifica en estas propuestas una distancia con los imperativos de profesionalización de los '90 y un avance hacia modelos de desarrollo profesional, en el cual se pasó de acciones centradas en el docente individual, hacia instancias de perfeccionamiento destinadas a colectivos e instituciones, así como un pasaje de programas que fomentaban recompensas extrínsecas, basadas en la carrera para el ascenso y la obtención de puntaje, hacia razones intrínsecas fundadas en la necesidad de mejorar la profesión.

Podemos reconocer en los documentos, normativas y programas un esfuerzo que apuntó a la enseñanza y también una serie de transformaciones en torno a la evaluación. El Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que llevaba adelante la DINIECE¹¹ se siguió realizando, ampliando la cantidad de grados y años, incluso la prueba PISA que fue realizada por primera vez en el año 2000, se repitió en 2006, 2009, 2012. Como mencionábamos, en los '90 se instaló la idea de que la evaluación era una estrategia para mejorar la calidad, esta premisa siguió vigente en la ley 26.206, cuyo artículo 85° estableció que el Ministerio de Educación de la Nación “Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación”. Pero en este momento histórico la calidad educativa fue entendida como un “derecho social” y como una “responsabilidad del Estado” [CFE, Resolución 99/10]. En esta línea se creó, en 2014, el Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina¹² (IMESA), en el marco del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente¹³ y del Plan de Mejora Institucional (PMI).¹⁴ En el IMESA convergían las variables de inclusión y

¹¹ Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

¹² Véase “Cuadernillo de IMESA” [ME, 2014].

¹³ Fue Aprobado por el CFE a través de la Resolución N° 79/09, fue organizado en torno a los ejes centrales: políticas educativas de igualdad, calidad y fortalecimiento de la gestión, para los tres niveles educativos obligatorios.

¹⁴ Los Planes de Mejora Institucional en el marco de los Planes Jurisdiccionales fueron instrumentos para avanzar en una transformación del modelo institucional de la educación secundaria, generando recorridos formativos diversificados que permitieran efectivizar el derecho a una educación secundaria de calidad,



calidad, a través del análisis de la regularidad en la trayectoria, la tasa de egreso y la evaluación del desempeño, en relación a los CBC y los NAP. De modo que buenos resultados en los desempeños, aunque acompañados de una baja tasa de egreso, harían que el IMESA baje. Ahora bien, Montesinos y Schoo [2009] investigando el uso de indicadores como repitencia, abandono y sobreedad, han encontrado que al ser utilizados de manera lineal en el marco de los PMI, produjeron un efecto de individualización de las responsabilidades, que recayeron en las escuelas y en los jóvenes. Por ello las autoras esgrimen la necesidad de complementar los estudios cuantitativos con abordajes cualitativos que permitan dar cuenta de los procesos que no tienen impacto inmediato en los resultados y que pueden reflejar el trabajo realizado por docentes y estudiantes.

Otro elemento importante en el sistema de pensamiento que podemos reconstruir para esta etapa es la vuelta a políticas universales y postulados centrados en la igualdad. Cambios en el gobierno local y en las líneas de cooperación internacional produjeron una revisión de las intervenciones focalizadas. El Banco Mundial en su “Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: el Estado en un mundo cambiante”, ya matizaba la mirada negativa sobre las políticas universales, reconociendo las dificultades de las políticas focalizadas para combatir la pobreza al menor costo. Siguiendo a Filgueira [2014] podemos identificar dos propuestas principales realizadas por organizaciones internacionales al respecto: una es el “Piso Básico de Protección Social” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la otra el “Universalismo Básico”, presentado por un grupo de técnicos vinculados al Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).¹⁵ En consonancia con estos lineamientos en 2004, el Plan Social Educativo fue reemplazado por el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) y el Programa Nacional para la Inclusión Educativa (PNIE). El objetivo de éstos era la reinscripción,

reforzando las políticas socioeducativas orientadas al acompañamiento de la escolaridad de los estudiantes. Véase “Diseño e implementación del PMI. Serie de Documentos de apoyo para la escuela secundaria” (2011).

¹⁵ El “Piso Básico de Protección Social” estaba orientado a garantizar servicios y seguridad de ingreso a todos, si bien para la OIT el centro del sistema de protección social sigue estando en el sistema contributivo, se reconoció la imposibilidad de universalizar el mismo, por lo tanto, se propuso un piso de protección básico no vinculado al empleo formal. En tanto el “Universalismo Básico”, parte de una mirada crítica con los viejos modelos contributivos y los modelos focalizados, proponía separar la garantía de bienestar básico de la inserción laboral y de la capacidad de consumo.

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



permanencia y egreso de aquellos alumnos que se encontraban excluidos, para lo cual se estableció un programa de becas y “facilitadores pedagógicos”. Desde el PMI también se brindaron recursos para acompañar las trayectorias educativas y hacer el formato escolar más inclusivo. Se implementaron programas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), de 2009 y el PROGRESAR,¹⁶ de 2014, que trajeron otros criterios de asignación de recursos diferentes a los que tenía el Programa Nacional de Becas, que perdió protagonismo en la agenda política. Si bien fueron políticas de nuevo signo, como plantean Feldfeber y Gluz [2011], en su seno persistieron algunas viejas prácticas, que han tendido a la estigmatización del destinatario, la exigencia y el control de contraprestaciones.

Como mencionábamos, la implementación de la obligatoriedad, los programas que la acompañaron y las políticas de inclusión socioeducativa generaron un aumento de la matrícula, aunque el desgranamiento se mantuvo. En el cuadro a continuación se puede observar que si bien la tasa de abandono bajó entre 2006 y 2015 aún se mantiene un porcentaje importante y la tasa de promoción efectiva no tuvo grandes modificaciones, era del 80,1% en 2003 y del 80,3% en 2013.

Tabla 2: Tasa de abandono interanual nivel medio

Año	Ciclo básico	Ciclo orientado	Total
2006	9,92	18,63	S/D
2007	8,67	18,02	S/D
2008	8,43	17,38	S/D
2009	9,34	15,48	S/D
2010	9,64	15,83	10,90
2011	8,69	15,83	10,68
2012	8,66	14,85	10,49
2013	8,37	14,51	10,14
2014	8,24	13,61	9,90
2015	7,56	13,14	9,33

¹⁶ Se trata de programas de transferencias económicas mensuales, la AUH está destinada a hijos de padres desocupados o trabajadores no registrados y el PROGRESAR a jóvenes entre 18 a 24 años de edad que deseen iniciar, continuar o terminar sus estudios primarios, secundarios, terciarios, oficios o universitarios. El 20% del monto recibido es retenido por ANSES y se puede cobrar una vez presentada la documentación que acredite escolaridad y controles de salud, en el caso de la AUH y la asistencia a la escuela, la universidad, el terciario o una capacitación de oficios, en el caso del PROGRESAR.



Fuente: elaboración propia con datos de DIEE 2006-2015

Las políticas son construcciones históricas, lo que se plantea como innovación muchas veces se alimenta de racionalidades de gobierno pasadas que permean en el presente [Giovine 2012]. En el sistema de pensamiento de las políticas educativas de este momento encontramos ideas, conceptos y discursos que se diferencian de los hallados en la etapa anterior. La categoría saberes, en la base de los NAP, se empalmó con las nociones de inclusión, con la implementación de políticas de corte universalista y con un énfasis que se trasladó del aprendizaje a la enseñanza, de los desempeños a los saberes, de la equidad a la igualdad, aunque persistieron estructuras y mecanismos de la etapa anterior. Si bien se convalidó una normativa y un discurso que amplió el derecho a la educación y ubicó al Estado como responsable principal para asegurarlo, se logró aumentar la matrícula y bajar la tasa de abandono, los datos muestran que, en contraste con otros niveles, el secundario no logra modificar sustantivamente sus indicadores para alcanzar el objetivo de universalización. Se implementaron planes y programas con este fin que combinaron la transferencia de recursos con el acompañamiento pedagógico, pero no se logró cambiar la matriz organizacional del secundario y el aumento de la retención se realizó consolidando trayectorias educativas desiguales.

Secundaria 2030: propuestas para una política educativa

En 2015 asumió la presidencia Mauricio Macri,¹⁷ este período presentó similitudes pero también diferencias con las experiencias neoliberales anteriores, se trató de un gobierno que combinó la desregulación con medidas de control de la inflación y la inversión en políticas sociales [Suasnábar 2018]. En el ámbito educativo recurrió a la reducción presupuestaria y la subejecución, a la suspensión de paritarias nacionales –con la consecuente desregulación del salario–, al cierre de programas nacionales de formación docente y de inclusión socioeducativa.

¹⁷ Macri llegó a la presidencia como candidato de “Cambiamos”, una coalición que reunió a la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical, y otras fuerzas políticas.

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Si bien en este período no hubo un cambio de normativa, y las políticas educativas continuaron enmarcadas en la Ley Nacional de Educación, se propuso una reforma para el nivel medio.¹⁸ Ésta siguió los lineamientos de la Declaración de Incheon para la educación 2030, que la Argentina firmó en 2015 con otros países y organismos como UNESCO, PNUD, BM, ONU Mujeres, entre otros. Allí se asumió como objetivo para 2030: “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” [2015:15]. Para lo que se propuso una gobernanza fortalecida por la eficiencia, la rendición de cuentas y alianzas (con académicos, comunidad educativa, sociedad civil, sector privado), incremento del financiamiento (nacional, exterior y privado) y focalización del mismo, supervisión y evaluación de las políticas basado en evidencias, centralización en la calidad y el aprendizaje. Si bien las alianzas con la sociedad civil y sector privado no constituyen una novedad, cobraron una dimensión importante en la política educativa de Cambiemos, debido a los estrechos vínculos establecidos entre funcionarios, empresarios y directivos de las fundaciones/ONGs educativas [Castellani 2019].

En este marco se elaboró el plan “Secundaria Federal 2030”, fue aprobado por unanimidad en el Consejo Federal de Educación, en 2017. En el documento “Marco Nacional de Integración de los Aprendizajes: hacia el desarrollo de capacidades”, elaborado en el contexto del Plan Estratégico Nacional “Argentina Enseña y Aprende” [CFE, Resolución 285/16], podemos encontrar una perspectiva de enseñanza y aprendizaje centrada en el desarrollo de capacidades centrales: “Resolución de problemas, Pensamiento crítico, Aprender a aprender, Trabajo con otros, Comunicación, Compromiso y responsabilidad, y el desarrollo de niveles crecientes de Competencia Digital” [Ministerio de Educación y Deportes 2017:3]. En el documento se reconoce la polisemia de este término y se lo define de la siguiente manera:

Las capacidades hacen referencia, en sentido amplio, a un conjunto de modos de pensar, actuar y relacionarse que los estudiantes deben tener oportunidad de desarrollar progresivamente a lo largo de su escolaridad, puesto que se consideran relevantes para manejar las situaciones complejas de la vida cotidiana, en cada contexto y momento

¹⁸ Vale remarcar que esta propuesta no llegó a ser realizada, pero se difundieron documentos, se realizaron reuniones y se ofrecieron espacios de formación para equipos técnicos provinciales, como primeras instancias de implementación.



particular de la vida de las personas. Constituyen un potencial de pensamiento y acción con bases biológicas, psicológicas, sociales e históricas; el bagaje cognitivo, gestual y emocional que permite actuar de una manera determinada en situaciones complejas [Roegiers 2016]. Es decir, revelan la puesta en juego de conocimientos, habilidades, actitudes, valores para el logro de un propósito en un contexto dado [MEyD 2017: 12].

En otro pasaje de este documento ministerial queda expresado que se eligió el término capacidades en vez de competencias, para despejar las sospechas que esta última noción había tenido por la visión utilitarista del conocimiento que se le atribuye y porque fue asociada al propósito de subordinar la educación a las exigencias del mercado de empleo. Sin embargo, resulta llamativa la referencia al texto de Rogiers [2016] en el citado documento, ya que este autor define un marco conceptual para evaluar las competencias.

El concepto capacidades ha tenido diversas significaciones en el ámbito de la psicología cognitiva, también puede ser asociado a algunas incorporaciones de la neurociencia al campo educativo, que preocupan a ciertos especialistas por la generación de posibles determinismos basados en la incidencia del ambiente en la formación del cerebro y sus capacidades, porque podrían derivar en una estigmatización de la pobreza [Terigi 2016]. La categoría capacidades también es importante en el enfoque del Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El máximo representante del mismo es el premio Nobel Amartya Sen, quien argumenta que la pobreza no se puede medir solamente a través de indicadores económicos, sino que hay que atender también a las posibilidades reales que tienen las personas de llevar a cabo la vida que tienen. Sen [2000] se ha centrado en la libertad humana para definir su enfoque de las capacidades, pero ha concebido a ésta desde un punto de vista excesivamente individualista, ya que desde su perspectiva la evaluación del desarrollo social y económico no debe realizarse en función de sus ingresos o recursos sino en relación a sus efectos sobre las personas, es decir en torno a los que éstas son capaces de ser y hacer. En su concepción de libertad se exagera la agencia de los sujetos, descuidando las estructuras sociales.¹⁹

¹⁹ La *estructura* puede ser entendida como el orden social establecido, materializado en las instituciones, en las prácticas, en las reglas, en los recursos disponibles. Mientras la *agencia* puede ser definida como la capacidad de acción de los sujetos, la cual está social, cultural e históricamente especificada [Giddens 2006].

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Podríamos decir que la retórica sobre el emprendedurismo sostenida por la cartera ministerial de esta gestión puede asociarse a esta acepción de capacidades, en la cual la estructura social queda en un segundo plano para dar protagonismo a la agencia de las personas. Bullrich, siendo Ministro de Educación y Deportes de la Nación, ha declarado que es necesario formar “emprendedores de sí mismos”, sujetos que puedan crear sus propias fuentes de trabajo y tomar decisiones autónomas.²⁰ De hecho durante su anterior gestión en la Ciudad de Bs.As. implementó el programa “Aprender a emprender” (2014), mediante el cual se incorporó el Emprendedurismo como contenido curricular transversal.²¹ Tiempo antes, desde la OCDE se sugería que la educación media debía otorgar “gran valor a la flexibilidad, al espíritu emprendedor y a la responsabilidad personal. No sólo se espera que los individuos sean adaptables, también innovadores, creativos, autodirigidos y automotivados” [OCDE 2005:7]. El concepto emprendedurismo y la noción de sujeto que entraña pueden inscribirse en el tipo de gubernamentalidad neoliberal que describimos anteriormente, ya que desde ésta se apela a la autorregulación.

En el ámbito educativo el enfoque de las capacidades plantea críticas a la educación enciclopedista en la que se priorizó el saber declarativo (saber qué) sobre el procedimental (saber cómo) [Petrosino 2010]. Con esta perspectiva se estableció, en el “Marco para la Implementación de la Secundaria Federal 2030”, un especial énfasis en el aprendizaje, que debería ser “Activo y enfocado en la comprensión, Real, con sentido, Relevante, Empoderador” [MEyD 2017a:7]. La escuela tradicional ha sido magistrocentrista, ha priorizado el aprendizaje pasivo de los contenidos, muchas veces de manera descontextualizada y centrada en procesos individuales. Sin embargo, como plantea Biesta [2016] centrar las políticas educativas en el lenguaje del aprendizaje conlleva el riesgo de dejar velado qué se aprende, de quién se aprende y para qué se aprende. En este sentido, se pierden cuestiones claves respecto de los contenidos, los propósitos y las relaciones que generan las políticas educativas.

²⁰ Exposición en la Comisión de Educación y Cultura del senado, 16/04/16.

²¹ Véase: <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/escuelas/planeamiento-educativo/aprender-emprender>



Desde la “Escuela de Gobierno de Política Educativa” se ofreció en 2018 un trayecto de formación para los equipos técnicos jurisdiccionales, con el objetivo de que cada provincia llevara adelante una serie de transformaciones propuestas para la Secundaria 2030: una nueva estructura curricular centrada en las capacidades, organizada por proyectos en Módulos de Aprendizaje Integrado (MAI) y no por disciplinas; la adopción de objetivos de logro que “reconvierten los NAP²² en parámetros claros, concretos y evaluables para guiar la planificación, enseñanza y evaluación” [MEyD 2017a:8]; la adopción de una Planificación Institucional del Aprendizaje (PIA), a elaborar entre docentes y directivos; un régimen de trabajo docente en el que sea posible una mayor pertenencia institucional, con concentración de horas o régimen de cargos, trabajo interdisciplinar, colaborativo y flexible; otorgar protagonismo al estudiante en su aprendizaje, dejando al docente en el lugar de diseñador de un proceso. Estos cambios iban a realizarse entre 2019 y 2025.

En el sistema de pensamiento que subyace a las políticas educativas de este momento podemos incluir también el énfasis en la evaluación, que llevó a la jerarquización de las áreas de información, evaluación y calidad, gracias a un incremento del presupuesto. En 2016 se (re)creó la Secretaría de Evaluación Educativa (Decreto 552/16), ese mismo año se implementó el Operativo Aprender, que reemplazó al ONE. Mientras, las políticas socioeducativas sufrieron el achicamiento administrativo y presupuestario, así como un proceso de descentralización por el cual se disolvieron equipos centrales, se transfirieron fondos de algunos programas a las provincias y otros se cerraron [Rodríguez 2017]. Si bien políticas como la AUH siguieron vigentes sin grandes cambios, el programa PROGRESAR dejó de ser universal en 2017 y pasó a llamarse Becas Progresar, en el mismo se establecían montos diferenciales según logros académicos, siguiendo una lógica meritocrática. Cabe destacar que la disminución de inversión en políticas de inclusión y el ingreso de lógicas meritocráticas²³ se produjo en un contexto en el cual el

²² Si bien los NAP siguieron vigentes, este gobierno reconocía que eran parte de “una matriz curricular de larga tradición en la escuela (campos de conocimiento, áreas o disciplinas)” [MEyD 2017:9], la cual se pretendía transformar. Encontramos en esta gestión un discurso que apuntaba a la modernización, para construir una “Educación integral”, con “innovación multidimensional y sistémica, que desafíe las estructuras tradicionales y prácticas culturales arraigadas en el sistema educativo [MEyD 2017:5], para así “entrar en el Siglo XXI”.

²³ Esta lógica meritocrática a la que hacíamos mención también podría haber llegado al trabajo docente, en el documento “Profesores excelentes” (2014) del BM, se planteaba que antes que aumentos salariales Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



problema abandono escolar se profundizaba, ya que aumentó en 2016, para equipararse en 2017 al porcentaje de 2015 y conseguir una leve disminución en 2018.

Tabla 3: Tasa abandono interanual nivel medio

Año	Total
2016	10,53
2017	9,45
2018	8,73

Fuente: elaboración propia con datos del ME 2016-2018

Esta gestión priorizó los programas de evaluación y el mérito para establecer contraprestaciones, descuidando las políticas de inclusión, permitiendo un corrimiento de la responsabilidad estatal a la individual.

Si bien los documentos para la secundaria 2030 fueron sólo una propuesta, de impacto muy acotado en comparación con las leyes que marcaron los periodos anteriores, en ellos y en el curso que tomó la política educativa en esta etapa se puede rastrear un sistema de pensamiento subyacente, que otorgó prioridad a la evaluación de desempeños y a la transformación del formato escolar del nivel medio, centrado en las capacidades y los aprendizajes. Una organización escolar interdisciplinaria, otra forma de evaluar los procesos educativos, un régimen de contratación diferente para los docentes y una dinámica de trabajo colaborativo ayudarían a desarmar “la estructura de hierro” [Terigi 2008] que da forma a la secundaria. Todos estos cambios servirían para transformar el formato escolar de acuerdo a las demandas actuales, pero al ser planteados dentro de una racionalidad de gobierno de corte neoliberal abren la incógnita de qué tipo de subjetividades delimitarían para docentes y estudiantes. Dado que estos cambios se hubieran dado en un contexto en el cual se disminuyó la inversión en educación, los programas destinados a la inclusión fueron focalizados, desfinanciados, descentralizados o cerrados y la lógica meritocrática y el emprendedurismo atravesaron las maneras de concebir a educadores y educandos y por ende a la educación.

generales sería más eficiente un pago diferenciado por desempeño. De hecho el Ministerio de Modernización, creado por esta gestión implementó en 2018 una bonificación por desempeño para quienes pertenecían al Sistema Nacional de Empleo Público.

Silvia Alucin “Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Reflexiones finales

De la lectura de documentos ministeriales y de documentos elaborados por organismos internacionales se desprende que los marcos de pensamiento de las políticas educativas nacionales consolidaron puntos de sintonía con las líneas de cooperación internacional. Estas interdependencias nos invitan a pensar que las políticas educativas pueden ir más allá de los lindes del estado-nación, a través de la construcción de gubernamentalidades diversas que coexisten y se superponen.

A nivel local, los CBC, los NAP y los MAI definieron estándares para la evaluación y formas de organizar el currículum y la escuela. Desde las categorías competencias y capacidades se otorgó prioridad a los aprendizajes, tanto en los documentos de la década del '90 como en la propuesta para la "Secundaria 2030" se priorizan los desempeños sobre los contenidos, apelando a que los estudiantes logren aprender a aprender, deviniendo en sujetos activos que se hacen a sí mismos, propios de una gubernamentalidad neoliberal. En tanto, en el segundo período analizado, el uso de la categoría saberes da cuenta de una revalorización de los conocimientos, también encontramos en ese momento una preeminencia de la enseñanza en el discurso de la cartera ministerial y la inversión en políticas de formación docente.

En los sistemas de pensamiento revisados para los tres períodos la calidad quedó instalada como horizonte de las políticas educativas y fue vinculada a la necesidad de generar evaluaciones, aunque los sentidos atribuidos a la calidad y las formas de evaluar fueron cambiando. En la década del '90 los modos y usos de la evaluación indican que la responsabilidad por el acceso a una educación de calidad fue individualizada, en el contexto de un Estado subsidiario. En el segundo período la calidad se vinculó a la inclusión, desde el discurso ministerial el Estado debía ser el responsable de lograrla. Las políticas de evaluación fueron puestas en acto de diferentes formas, con el IMESA de 2014 podemos observar una variación en la concepción de calidad, pero los indicadores de evaluación continuaron centrados en los resultados antes que en los procesos, como sucedió en los otros períodos estudiados. Mientras, en la tercera etapa analizada la medición estandarizada de resultados fue central en la agenda educativa.



Por otro lado, podemos decir que las políticas inclusivas de la década del '90 fueron focalizadas. En las políticas educativas del segundo período abordado se implementaron programas de corte universalista, aunque en su seno sobrevivieron rasgos de focalización y estigmatización [Feldfeber y Gluz 2011]. En la última gestión analizada se volvió a las intervenciones compensatorias, inspiradas en lógicas meritocráticas. En los sistemas de pensamiento detrás de las políticas educativas encontramos complementariedad y tensiones entre la educación concebida como derecho o como mérito, que derivan respectivamente en una noción de individuo como único hacedor de su propio destino o en la necesidad de un soporte social para que el individuo esté protegido [Castels 1999]. Antes que la preminencia de un modelo sería el equilibrio entre la igualdad de posiciones y de oportunidades lo que haría a las políticas educativas más justas [Dubet 2011].

En el camino de univervalización del nivel medio la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) marcó un hito: estableció la obligatoriedad. De esta manera el estado Nacional y los estados provinciales quedaron comprometidos a orientar los recursos necesarios para garantizar el ingreso, permanencia, aprendizaje y egreso a la escuela secundaria. Si bien se han conseguido grandes avances este objetivo aún no se ha logrado. En las políticas educativas para el nivel medio se pueden rastrear continuidades, discontinuidades, variaciones, superposiciones y acumulaciones de ideas, conceptos, perspectivas. En el segundo período analizado podemos observar varios cambios respecto de la gestión anterior, el acento pasó de la equidad a la igualdad, del aprendizaje a la enseñanza, de la descentralización a la unidad, del discurso de la responsabilidad individual al discurso de la responsabilidad estatal. Sin embargo, la descentralización del sistema se mantuvo, dificultando el proyecto de unificación; en el seno de las políticas universales se reprodujeron dinámicas de focalización; las formas de evaluación inspiradas en la noción de calidad como responsabilidad del Estado tuvieron algunos efectos individualizantes. Si bien podemos reconocer un repertorio completamente diferente que dio sustento a políticas de nuevo signo, encontramos en su interior la continuidad de algunos elementos propios de la época anterior. En la última etapa analizada tenemos en vigencia normativas del gobierno previo, la propuesta de cambio del plan secundaria 2030 se realizó en el marco de la Ley Nacional de Educación. Si bien éste no llegó a ser implementado, en sus



documentos se pueden escudriñar otros marcos de pensamiento, con una retórica emprendedurista de corte meritocrático, que alimentó una noción de sujeto autoregulado. En este período se observan la vuelta de políticas focalizadas, una agenda centrada en la evaluación, el desfinanciamiento de programas de inclusión y la preminencia del aprendizaje sobre la enseñanza.

Si bien la tendencia con la obligatoriedad del nivel ha sido el aumento de la matrícula con desgranamiento y profundizaciones de desigualdades educativas, podemos observar que los indicadores educativos mejoraron en el período signado por la Ley Nacional de Educación más que en los otros, sin embargo, estos cambios no han sido sustantivos. El nivel medio continúa siendo prioritario en la agenda política porque su universalización no se ha conseguido.

Todas estas políticas introdujeron en las escuelas términos, lenguajes y significaciones que dejaron huellas, éstas se fueron sedimentando en las condiciones de trabajo docente, en los diseños curriculares, en las dinámicas de evaluación, en las políticas de inclusión, regulando así los formatos escolares, justificando discursos y acciones, que por supuesto en el terreno de la práctica fueron y recibidos, resignificados, reactualizados, resistidos, transformando de a poco la escuela secundaria.

Bibliografía

ACOSTA, FELICITAS

2007 *La configuración de la escuela secundaria en la Argentina: tendencias históricas nacionales en el marco de las tendencias internacionales*. XI Jornadas Interescuelas. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

BALL, STEPHEN

1990 *Politics and policy making in education. Explorations in policy sociology*. Routledge, London.

BIESTA, GERT

2016 Devolver la enseñanza a la educación. Una respuesta a la desaparición del maestro. *Revista Pedagogía y Saberes*, 44: 119–129.

BLANCO, ROSA

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.





2006 La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (3): 1-15.

BOURDIEU, PIERRE

1996 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.

CARDINI, ALEJANDRA Y VANESA D'ALESSANDRE,

2019 *Transformar la Educación Secundaria*. CIPPEC, Buenos Aires.

CASTEL, ROBERT

1999 *Individualismo y liberalismo*. PIETTE, Buenos Aires.

CASTELLANI, ANA

2019 *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018)*. CITRA, Buenos Aires.

DELORS, JAQUES

1994 *La Educación encierra un tesoro*. UNESCO, México.

CORIA, ADELA

2013 *Entre currículum y enseñanza. Aristas de un proceso político-pedagógico en la construcción de la política curricular y de enseñanza en Argentina (2004-2007)*. UNC, Córdoba.

FELDFEBER, MIRIAM Y NORA GLUZ

2011 Las políticas educativas en argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Revista Educ. Soc.*, 32 (115): 39-356.

FELDFEBER, MIRIAM

2010 De la profesionalización al desarrollo profesional: algunas notas para pensar las políticas de formación docente, en *Nuevas regulaciones educativas en América Latina: políticas y procesos del trabajo docente*, Oliveria & Feldfeber (Comp.). Universidad de Ciencias y Humanidades, Lima: 81-108.

FILGUEIRA, FERNANDO

2014 *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL, Montevideo.

FREIRE, PAULO

1970 *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI, Buenos Aires.

FOUCAULT, MICHEL

2012 *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.

**GIDDENS, ANTHONY**

1995 *La constitución de la sociedad. Bases para la Teoría de la estructuración*. Amorroutu, Buenos Aires.

GIMENO SACRISTÁN, JOSÉ

2008 *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*. Morata, Madrid.

GIOVINE, RENATA Y LILIANA MARTIGNON

2011 La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad. *I Cad. Cedex*, 31 (84): 175-194.

GIOVINE, RENATA

2012 *El arte de gobernar el sistema educativo. Discurso de Estado y redes de integración socioeducativas*. UNQ, Buenos Aires.

GLUZ, NORA

2006 *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. IPE-UNESCO, Buenos Aires.

GRINBERG, SILVIA

2008 *Educación y Poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y Pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

JODAR, FRANCISCO Y LUCÍA GOMÉZ

2007 Educación posdisciplinaria, formación de nuevas subjetividades y gubernamentalidad neoliberal. Herramientas conceptuales para un análisis del presente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12 (32): 381-404.

MITNIK, FÉLIX

2006 *Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia*. CINTERFOR/OIT, Montevideo.

MONTESINOS, MA. PAULA Y SUSANA SCHOO

2014 Cuando vimos los números ahí nos asustamos porque vimos una exclusión terrorífica. Sobre los usos de la estadística en las políticas orientadas a la obligatoriedad escolar de la educación secundaria. *Actas XI CAAS*, UNR.

PETROSINO, JORGE

2010 *El desarrollo de capacidades en la Escuela Secundaria*. UNICEF, Buenos Aires.

PINKASZ, DANIEL; NANCY MONTES, GABRIELA MARCALAIN, MARTÍN LEGARRALDE, INÉS DUSSEL Y GUILLERMINA TIRAMONTI

2005 Los usos de la información empírica en el sistema educativo. Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina, en *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, Santiago Cueto (ed.). PREAL, Chile: 344-394.

POPKEWITZ, THOMAS

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



1994 Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. *Revista de Educación*, 305:103-137.

ROCKWELL, ELSIE

2018 *Vivir entre escuelas: relatos y presencias*. CLACSO, Buenos Aires.

ROGIERS, XAVIER

2016 *Marco conceptual para la evaluación de las competencias*. OIE-UNESCO, Suiza.

RODRIGUEZ, LAURA

2017 Cambiemos: la política educativa del macrismo. *Questión*, 1 (53): 89-108.

RIVAL, AXEL

2015 América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015. CIPPEC, Buenos Aires.

SEN, AMARTYA

2000 *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona.

SINISI, LILIANA

2010 Integración o Inclusión escolar: ¿un cambio de paradigma? *Boletín de Antropología y Educación*, 1:11-14.

SHORE, CRIS

2010 La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas". *Revista Antípoda*, 10: 21-59

SUASNÁBAR, CLAUDIO

2018 Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista *Propuesta Educativa*. *Propuesta Educativa*, 50 (27):39-62

TERIGI, FLAVIA

2008 Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29 (17): 63-71.

2016 Sobre aprendizaje escolar y neurociencias. *Propuesta Educativa*, 46 (25): 50- 64.

TIRAMONTI, GUILLERMINA Y CLAUDIO SUASNÁBAR

2000 La reforma educativa nacional. En busca de una Interpretación. *Revista Aportes*, 15: 1-13.

TYACK, DAVID Y LARRY CUBAN

1995 *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. FCE, México

VELEDA, CECILIA; ALEX RIVAS Y FLORENCIA MEZZADRA

2011 *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. CIPPEC-UNICEF, Buenos Aires.

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Fuentes

BM

1997 *Informe sobre el desarrollo mundial: el estado en un mundo en transformación*, 1997, BM, Washington.

2014 *Profesores excelentes*. BM, Washington.

CEPAL

2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*. CEPAL, Brasilia.

CFCyE

1993 *Documento para la concertación*. Serie A, N° 06. CFCyE, Bs.As.

1995 *Aportes para un acuerdo marco*. Serie A, n° 10, versión 6.4. CFCyE, Bs.As.

1998 *Documentos para la concertación*. Serie A, n° 17. CFCyE, Bs.As.

1998a *Documento de concertación*. Serie A, n° 16. CFCyE, Bs.As.

2004 *Resolución 214/04*. INFOLEG, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina).

CFE

2007 *Resolución N° 23/07*. INFOLEG, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina).

2010 *Resolución 99/10*. INFOLEG, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina).

Ley Federal de Educación N°24.195. INFOLEG, Argentina.

Ley Nacional de Educación N° 26.206. INFOLEG, Argentina.

ME

2013 *Núcleo de aprendizaje prioritario. Ciencias Sociales. Ciclo básico Educación Secundaria*. ME, Bs.As.

2014 *Cuadernillo IMESA*. ME, Bs.As.

MEyD

2017 *Marco Nacional de integración de los aprendizajes: hacia el desarrollo de capacidades*. MEyD, Bs.As.

2017a *Marco para la implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030*. Bs.As:

OCDE

2005 *La definición y selección de competencias clave. Resumen ejecutivo*.

UNESCO

2005 *Hacia la Sociedad del Conocimiento*. UNESCO, Paris.

2009 *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*. UNESCO, Paris.

2015 *Declaración de Inchon y Marco de Acción ODS 4 – Educación 2030*. UNESCO, Inchon.

Silvia Alucin "Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.



Unificarán criterios de enseñanza en todo el país (14 de enero de 2005) *Diario La Nación*, recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/cultura/unificaran-criterios-de-ensenanza-en-todo-el-pais-nid671089>

