

CAPÍTULO 2

Derechos, educación y arte. Entre la restricción y la ampliación

Patricia Belardinelli y Alejandra Catibiela

La simpleza con que algunos sujetos y/o grupos aluden a los derechos humanos es la que nos impulsa a la escritura de este capítulo. Los derechos son tratados de manera tan natural que es preciso volver a la conciencia de que son una construcción. Una arena de lucha entre quienes reclaman su ampliación y aquellos que pugnan por su restricción. Esta tensión que recorre y recorrió la historia educativa de nuestro país no puede quedar, dada su importancia, por fuera de las carreras del profesorado.

Ser docente es procurar —en el micro espacio del aula— ser garante del derecho a la educación y —agregamos, en nuestro caso— del arte. Por otra parte, ser docente es también tener legítimo derecho a la formación continua. En esta doble perspectiva deseamos que se sostenga la enseñanza.

Neoliberalismo y restricción de derechos

Desde la conformación del Estado nacional, la gestión y la administración de la educación pública siempre estuvieron en el centro del debate político. A manera de apretada síntesis, es posible resaltar *un gran ciclo centralizador de la educación* (Perczyk, 2021) con un fuerte protagonismo en la gestión directa de la mayor parte del sistema de enseñanza que fue detenido entre los años 1970 y 1990. Bajo el predominio de las ideas neoliberales, los establecimientos primarios, secundarios y de adultos fueron transferidos a las provincias⁴, que a partir de entonces debieron cubrir el pago de los salarios. Esta política de descentralización tuvo como resultado el colapso del sistema educativo, ya que los gobiernos provinciales carecían de los recursos financieros para afrontar estas nuevas responsabilidades y el Estado nacional no disponía de herramientas ni de mecanismos institucionales para intervenir.

⁴ En el año 1991 se sanciona la Ley 24.049 por la cual se transfieren los servicios educativos que dependían del ministerio nacional a las provincias.

Con la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195 en 1993, la estructura del sistema educativo se modificó. Mientras que en la mayor parte del territorio nacional los sistemas escolares se adecuaron al esquema propuesto, conformado por la Educación Inicial, la *Educación General Básica*,⁵ la *Educación Polimodal*,⁶ la Educación Superior y la Educación Cuaternaria, en algunas jurisdicciones la transformación de la Educación Primaria y Secundaria no se implementó. Es de destacar que la diversidad de formatos organizacionales que presentaron los sistemas educativos provinciales, lejos de expresar decisiones estratégicas que garantizaran resultados comunes, puso en evidencia un proceso de cambios institucionales desacoplados e inconclusos, que fracasó en el establecimiento de bases igualitarias para el cumplimiento de los derechos educativos de toda la población. A nivel curricular, se construyeron directrices bajo la forma de *Contenidos Básicos Comunes* (CBC) para todos los niveles: inicial, primario y secundario. Las discusiones respecto de las políticas necesarias para la democratización del conocimiento no tuvieron lugar en este período, cuestión que debilitó el aporte para el acceso y la redistribución de los bienes culturales.

En este contexto, la Educación Artística fue concebida como Régimen Especial. En los términos planteados en la ley, esto implicó la atención a «las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la estructura básica, y que exijan ofertas específicas diferenciadas en función de las particularidades o necesidades del educando o del medio» (Ley Federal de Educación 24.195, art.11). En tal sentido, sus funciones se dirigieron a complementar y a especificar aquellas que se definieran para el sistema regular de enseñanza, es decir, la alfabetización estética en los lenguajes presentes en la Educación General Básica, que se completarían en el Nivel Polimodal. Por lo tanto, en lo que respecta a la inclusión como Régimen Especial, la Educación Artística:

(...) atiende a la formación de especialistas en arte, como opción formativa.

En el marco de la transformación educativa esta opción formativa debe posibilitar la profundización del conocimiento del campo del arte y la focalización en una o más especialidades, considerando la especificidad de sus procesos de enseñanza y de aprendizaje y las características del contexto contemporáneo. Por ello debe contribuir tanto al desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo como al de las potencialidades expresivas y comunicativas que implican la producción y la apreciación del entorno cultural y a la promoción y protección del patrimonio a través del pleno aprovechamiento de las capacidades creativas de los estudiantes que elijan esta opción (Ministerio de Cultura y Educación, 1998, p.1).

⁵ Nivel obligatorio, entendido como unidad pedagógica organizada en tres ciclos, con un total de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad.

⁶ Nivel posterior a la Educación General Básica con una extensión de 3 años como mínimo.

Observamos el reconocimiento del carácter formativo del área en los niveles de la Educación Obligatoria y en la Formación Específica y la ampliación de las disciplinas que conforman el área (además de música y artes visuales, se formaliza la incorporación de danza, teatro, multimedia y artes audiovisuales). Sin embargo, no todas llegan a ser incluidas en las propuestas educativas. Ser considerada como Régimen Especial en muchos casos derivó en que quedara relegada a espacios extracurriculares o no formales, lo cual redujo las posibilidades de acceso de todos los sujetos que transitan por los diferentes niveles educativos.

En síntesis, la política educativa del gobierno menemista se construyó como un espacio de cumplimiento de las directivas del Banco Mundial que impulsaron, como hemos señalado, la descentralización, la paulatina transferencia al sector privado, el desfinanciamiento, y la aplicación de programas focalizados en los sectores sociales que estaban en situación de vulnerabilidad. La educación, considerada tradicionalmente como un *bien social*, pasó a ser un elemento del mercado y, por tanto, atada a las regulaciones de la oferta y la demanda.

Políticas públicas y ampliación de derechos

El año 2003 constituyó un hito en el restablecimiento de los mecanismos institucionales de representación y abrió paso a una etapa de mayor estabilidad. La estrategia del gobierno nacional consistió en identificar nudos críticos para la gestión y para el control de las políticas educativas con el objetivo de afrontar los principales problemas del sistema: provincias sin capacidad financiera, conflictos con el sindicalismo docente por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, y fuertes asimetrías interprovinciales en la calidad y la cobertura de la enseñanza pública (Perczyk, 2021).

El nuevo proyecto político se propuso instalar una mirada pública sobre la *educación como derecho* y sobre la responsabilidad del Estado en tanto garante, definido como el único actor con recursos institucionales, económicos y capacidad de integración y síntesis político-cultural, que posibilitaba, por un lado, el acceso, la permanencia y el egreso de la totalidad de la población al sistema educativo y, por otro, la circulación y distribución de los bienes culturales bajo los criterios de justicia, igualdad e inclusión.

La intensa labor legislativa del período 2003-2015 dio lugar a la sanción de un conjunto de leyes que modificaron sustantivamente el encuadre normativo de la educación. En tal sentido podemos mencionar a la Ley 26.206, sancionada en 2006. Dentro de los aspectos que redefine destacamos la reestructuración del sistema educativo (con el objeto de saldar la fragmentación y heterogeneidad existentes en su estructura organizativa), que pasó a estar constituido por cuatro *Niveles*: Inicial, Primario, Secundario y Superior y por ocho *Modalidades*⁷, entre las cuales se

⁷ En el artículo nº 17 de la LEN 26.206 queda establecida la conformación de la estructura del sistema educativo.

incluye la Educación Artística. Esta cuestión establece una sustancial diferencia con la ley precedente, al incluirla dentro de una estructura unificada para todo el país, como vía para el desarrollo de sus conocimientos en la formación integral de las personas. Por otra parte, la inclusión entre los *Fines y Objetivos de la política educativa nacional* da cuenta de la relevancia asignada al área para la educación de los sujetos que transitan por la escolaridad.

Las regulaciones para la Educación Artística, entre las que podemos mencionar la resolución que establece los lineamientos para ordenar la Educación Artística en el sistema educativo argentino,⁸ las definiciones curriculares de aprendizajes prioritarios con alcance nacional para la educación obligatoria⁹ y los Marcos de Referencia que proponen los lineamientos para las secundarias de Arte;¹⁰ todas ellas coinciden en sostener la contribución del área:

(...) a la formación de ciudadanos capaces de intervenir y participar plenamente en la sociedad actual (...) como espacio curricular imprescindible en la educación contemporánea de nuestro país, para la producción y distribución democrática de bienes materiales y simbólicos, y para la construcción de la identidad social y política (Ministerio de Educación de la Nación, 2010, p. 6).

Las normativas que establecen los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) son piezas clave de la política educativa pues buscan garantizar el derecho universal a la educación al reconocer y valorar, desde una perspectiva intercultural, la diversidad de los sujetos y de los grupos sociales. Constituyen la propuesta curricular nacional con una visión superadora de los CBC que, con un carácter altamente prescriptivo en la selección de contenidos, conformaron el primer nivel de definición, marco para que cada provincia elaborara sus Diseños Jurisdiccionales y de allí las propuestas institucionales y áulicas. Los NAP se fundamentan en la concepción de *educación común*, que procura construir unidad sin uniformidad, apoyándose en la función pública de la escuela de forma tal que «todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial» (Consejo Federal de Educación, 2004, p. 5). Estos núcleos, ineludibles y estructurantes para la enseñanza en la educación obligatoria, serán una base común, que requiere atender a las particularidades contextuales, para que cada jurisdicción elabore sus Diseños Curriculares con la finalidad de que todos los alumnos

⁸ Resolución 111/10 del Consejo Federal de Educación.

⁹ Resoluciones 228/04 del CFE (NAP para el nivel Inicial), 37/07 del CFE (NAP para el Primer Ciclo de la Educación Primaria), 135/11 del CFE (NAP para el Segundo Ciclo de la Educación Primaria), 141/11 del CFE (NAP para el Ciclo Básico de la Educación Secundaria) y 180/12 del CFE (NAP para el campo de la Formación General del Ciclo Orientado de la Educación Secundaria).

¹⁰ Resoluciones 120/10 del CFE (Criterios generales para la construcción de la Secundaria de Arte), 142/11 (Marcos de Referencia para las orientaciones de la Educación Secundaria de: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Comunicación, Economía y Administración, Educación Física, Arte y Lenguas), 179/12 (Marcos de Referencia para la Educación Secundaria de Arte - Lineamientos generales para la construcción de los diseños jurisdiccionales de la Secundaria de Arte) y 192/12 (Marcos de Referencia para el lenguaje/disciplina Artes Audiovisuales).

(...) se apropien de los conocimientos socialmente productivos y científicamente significativos, que les permitan acceder al mundo del trabajo y de los estudios superiores, además de comprender reflexivamente la sociedad y las culturas en las que viven, reconociéndose como sujetos histórico-políticos (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2007, p. 16).

La democratización del acceso al conocimiento en la escolaridad obligatoria no puede prescindir del abordaje del arte. Para dar cumplimiento a los objetivos relacionados con la inclusión social, la construcción de ciudadanía y la vinculación con el mundo del trabajo, las regulaciones actuales plantean la necesidad irrenunciable de construir saberes y desarrollar capacidades relacionadas con las diversas disciplinas del área: Música, Artes Visuales, Teatro y Danza, e incluir gradualmente otras especialidades, como el lenguaje audiovisual, en articulación con otras áreas curriculares.

En este sentido, uno de los desafíos actuales de la formación de docentes en artes visuales es comprender y reflexionar colectivamente sobre la importancia de la enseñanza de la disciplina como proceso que hace posible la concreción de los derechos en el ámbito institucional y áulico, generando alternativas y situaciones pedagógicas para que todos los sujetos aprendan.

La formación continua. Un derecho de todos los docentes

No es posible dejar por fuera de este escrito uno de los derechos de mayor relevancia en la trayectoria docente: continuar la formación.

Lo que hoy entendemos como *formación docente continua* ha recibido diferentes denominaciones: perfeccionamiento, formación permanente, actualización, reciclaje, formación en servicio, entre otros. Los cambios obedecen a revisiones en la conceptualización y en la manera de entender el compromiso y la necesidad de profundizar los saberes disciplinares, institucionales, pedagógicos, didácticos, de situaciones emergentes que requieren tratamiento específico en el contexto escolar. Más allá de la diversidad conceptual, existen coincidencias en que el sentido último de toda política de capacitación en ejercicio es impactar sobre las prácticas. Sin embargo, no es el único efecto que tales políticas producen; según sean sus características, también tienen influencia sobre la situación laboral de los profesores y sus oportunidades de desarrollo profesional, sobre su autorización —o desautorización— pública como especialistas en la enseñanza y sobre la jerarquización e identidad profesional (Diker y Serra, 2008). De allí que las políticas de capacitación constituyan un terreno de disputas en el que se visibiliza la cuestión docente de múltiples maneras. Resulta evidente que un aspecto fundamental está ligado al desempeño de su rol y al vínculo con el conocimiento. Sin embargo, no podemos obviar que la formación continua también constituye un derecho laboral y tiene injerencia directa en el ingreso, la estabilidad y el ascenso en los cargos y, por lo tanto, un acceso desigual a las oportunidades de capacitación

implica una desigualdad en las oportunidades laborales. Por otra parte, cabe destacar que constituye un derecho en tanto posibilita fortalecer y profundizar la capacidad de decisión y actuación en su ámbito de desarrollo profesional. A su vez, es una obligación dado que la carrera de grado no puede contener el conjunto de conocimientos y estrategias necesarias para asegurar buenos desempeños a lo largo de la vida laboral.

Hacia finales de 1980 y principios de 1990 la capacitación comenzó a ser debatida políticamente como parte de las problemáticas educativas bajo el concepto de formación docente continua. En este marco, se puso el acento en la responsabilidad del Estado para la coordinación de las diferentes instancias de perfeccionamiento, especialmente en un sistema educativo en vías de descentralización. Los planteos promovieron la organización de una red de instituciones de nivel superior que debían ampliar sus funciones al integrar, además de las carreras de grado, la capacitación. Así se definió a la *formación docente* como un proceso «continuo que incluye formación, capacitación, especialización, actualización y perfeccionamiento» (Ministerio de Cultura y Educación, 1990, p. 1) a llevarse a cabo en el nivel terciario.

La *Red Federal de Formación Docente Continua* se constituyó en el dispositivo a través del cual, a partir de la promulgación de la Ley 24.195, el Ministerio de Cultura y Educación fomentó una política en torno a los saberes, las capacidades y las disposiciones de los profesores. La finalidad explicitada por el discurso oficial vinculó esta política a la *jerarquización* de la profesión docente y al mejoramiento de la calidad del sistema educativo (Diker y Serra, 2008).

La formación continua en el marco de la Red se sustentó en la actualización disciplinar y en la reconversión de docentes para ocupar nuevos puestos y asegurar la enseñanza de los Contenidos Básicos Comunes (CBC). Las estrategias puestas en juego tuvieron un carácter fuertemente coactivo; así, como contracara de una política que se proponía ordenar, integrar, jerarquizar y financiar un sistema nacional público de capacitación de docentes con una cobertura que no reconoce antecedentes en nuestro país, encontramos también un modelo de cambio que operó *bajo amenaza* de exclusión del sistema, de pérdida del puesto de trabajo y de desjerarquización, producto de la reestructuración del sistema, lo que supuso la fusión de distintas instituciones y el cierre de modalidades en el nivel medio (Diker y Serra, 2008).

Desde el enfoque neoliberal la educación es tratada como un complejo problema de carácter administrativo cuya solución no requiere aumento de recursos sino una asignación más eficaz de los mismos. De allí que pregone que la cuestión central no radica en mejorar el presupuesto educativo, sino *en gastar mejor*; que no hacen falta más maestros, sino docentes mejor formados y capacitados; no se precisa construir más escuelas, sino hacer un uso más racional del espacio escolar. La única presencia imprescindible es el *mercado* capaz de distribuir los recursos y producir la información necesaria para la implementación de mecanismos competitivos meritocráticos que orienten los procesos de selección y jerarquización de las instituciones escolares y de los individuos que en ellas se desempeñan (Gentili, 2011).

Nuestro país inició los primeros años del siglo XXI en un contexto de empobrecimiento, desempleo y desigualdad. Las medidas adoptadas a partir de entonces intentaron recomponer la capacidad de gestión política del Estado. Las dificultades en la esfera educativa daban cuenta

de la ausencia de un sistema nacional de formación y de una profunda fragmentación institucional que dejaba en evidencia la débil relación entre el sistema formador, el sistema educativo, las necesidades de la población, la mercantilización de las propuestas posteriores a la formación inicial, entre otras cuestiones. Resultó necesario establecer una política de jerarquización, articulación y dinamización de la formación inicial y continua, entendida como una cuestión estratégica y un derecho de los docentes. El artículo 71 de la LEN 26.206 expresa:

La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as. (Ley de Educación Nacional 26.206, 2006, p. 15).

Un aspecto a destacar de este período es la creación del *Instituto Nacional de Formación Docente* (INFOD)¹¹ en el ámbito del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Este organismo asumió el mandato de planificar y ejecutar, de forma concertada, la articulación del sistema de formación docente inicial y continua, fortalecer las relaciones con los otros niveles del sistema educativo, aplicar las normas orientadas a la evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, la validez nacional de títulos y certificaciones (exceptuando a las universidades) y promover políticas curriculares, entre otras atribuciones. Estas acciones procuraron motivar el desarrollo y la jerarquización de la formación docente.

Mientras que en la Ley Federal de Educación la capacitación se vinculaba directamente a la adaptación a los cambios curriculares, la actual normativa hace referencia a una capacitación integral que incluye cuestiones que sobrepasan lo estrictamente curricular. Se trata de una mirada más amplia, que considera otras dimensiones y que permite su atención desde una perspectiva situada, considerando las demandas docentes y las particularidades de sus ámbitos laborales.

A modo de cierre

Abordar la educación y la enseñanza de las artes visuales como derechos constituye el punto de partida de nuestra asignatura. En su tratamiento no desconocemos las dificultades que implica para los docentes dar garantía de derecho en sociedades marcadas por la desigualdad, pero

¹¹ Propuesto en el artículo 76 de la Ley 26.206.

esto no nos exime del compromiso de poner el acento en más y mejores prácticas en las aulas. Por otra parte, resaltamos que el Estado tiene la obligación de asegurar a cada profesor su derecho a la formación continua y a mejores condiciones laborales por ser cuestiones que hacen a la dignidad de todos los educadores.

La autora Michèle Petit señala:

Cuando vivimos en países democráticos, aquellos en los que delegamos el poder son responsables de permitir a cada cual el ejercicio de sus derechos culturales. Entre estos derechos figuran por supuesto el derecho a la educación, al aprendizaje de la lengua en particular, esa lengua que puede constituir una temible barrera social. Y también, en un sentido más amplio, el derecho al saber y a la información bajo todas sus formas, incluso aquellas que se sirven de nuevas tecnologías. Pero entre esos derechos existe también el de descubrirse o construirse, a partir de un espacio propio, de un espacio íntimo. El derecho a compartir relatos, metáforas que los seres humanos se han transmitido desde hace siglos o milenios, el derecho a compartir textos o descubrimientos que acaban de ver la luz en el otro extremo del planeta o en una ciudad cercana. Todo esto es parte integrante de nuestra humanidad misma y, en mi opinión, contribuye a la democratización de la sociedad (Petit, p. 117).

Seguir batallando por el fortalecimiento de la democracia, la ampliación de derechos y la educación son retos urgentes.

Referencias

- Ministerio de Cultura y Educación. (1994). *Documento A-9. "Creación de la Red Federal de Formación Docente Continua"*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Consejo Federal de Educación.
- Diker, G. y Serra, J. C. (2008). *La cuestión docente: Argentina, las políticas de capacitación docente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fund. Laboratorio de Políticas Públicas
- Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores-Clacso.
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Resolución N°3655/07. Marco General de política curricular*.
- Ley de Educación Nacional 26.206.
- Ministerio de Cultura y Educación. (1998). *Documentos para la concertación. Serie A, N° 20. Acuerdo Marco para la Educación Artística*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Consejo Federal de Educación. Recuperado de <https://cfe.educacion.gob.ar/documentos/a-20.pdf>

Ministerio de Educación de la Nación. Consejo Federal de Cultura y Educación. (2010). *La Educación Artística en el Sistema Educativo Nacional*. Resolución 111/10 y anexo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación. Consejo Federal de Cultura y Educación. (2004). *Resolución n° 214*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Consejo Federal de Educación. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-214-2004-114530/texto>

Perczyk, J. (2021). *La política educativa durante el kirchnerismo, 2003-2015*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Petit, M. (2001). *Lecturas: del espacio íntimo al espacio público*. Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica.