



Nancy Cardinaux, Samanta Delas; Matías Manelli y Guillermo Ramón Ruiz (2023). *La educación ciudadana fragmentada: el derecho en la enseñanza obligatoria*. Departamento de Publicaciones- Facultad de Derecho UBA.

Por María Catalina MUNUCE¹

La obra que a continuación se reseña se enmarca en el proyecto, El derecho a la educación: análisis constitucional y definiciones pedagógicas en perspectiva comparada². Dentro del proyecto se identificaron de áreas de vacancia en relación a los diseños curriculares jurisdiccionales para la materia formación ciudadana en la educación obligatoria, y el sentido que se la asigna en ellos al derecho. La finalidad de la investigación se centró en identificar el lugar que ocupan los contenidos provenientes del derecho en la construcción de la ciudadanía, en particular aquellos vinculados a la alfabetización constitucional, la organización institucional del Estado y la enseñanza de los derechos humanos. Ante la falta de diagnósticos y evaluación de la enseñanza para dicha materia por parte de la autoridad educativa, los/as autores/as realizaron un mapeo de los diseños curriculares de las veinticuatro jurisdicciones para identificar qué contenidos jurídicos se incluyen en la enseñanza obligatoria³. El libro consta de cuatro capítulos, una conclusión y un anexo final en el que se detallan los contenidos curriculares incluidos en los NAP y en los diseños curriculares jurisdiccionales para la construcción de la ciudadanía, agrupados según las cinco regiones educativas en las que está organizado el sistema educativo argentino.

En el primer capítulo, titulado “La formación ciudadana en la educación obligatoria problematizada”, los/as autores/as se proponen precisar el concepto de formación ciudadana. En cuanto a sus antecedentes y debates históricos —en el contexto de emergencia de los Estados nación de corte liberal— señalan que la construcción de la ciudadanía se asentó como parte sustantiva y definitoria de los sistemas educativos con propósitos de homogeneidad cultural. No obstante, destacan la importancia de comprender cómo se forma la ciudadanía como paso previo al abordaje de los dispositivos didácticos. Asimismo, se recupera la perspectiva de la educación comparada señalando que ella permite dar cuenta de los procesos de traducción del concepto de ciudadanía a los contextos locales evidenciando su variabilidad.

Desde un análisis pedagógico, los interrogantes que se plantean en este capítulo apuntan a problematizar varias aristas. Especialmente aquella que se pregunta por la construcción de la ciudadanía, remarcando los aportes de Dewey y Freire. Referentes que —desde el modelo de la praxis— sostienen la importancia de la participación activa en tareas relevantes las cuales dotarían de sentido a las experiencias vividas por los/as estudiantes. En este sentido señalan que los diseños curriculares deberían brindar oportunidades de aprendizajes que promuevan el compromiso comunitario con temas de alto impacto político y social.

Desde otro ángulo, indagan la influencia de la educación ciudadana en la agenda educativa global. Se recuperan investigaciones sobre la educación ciudadana provenientes de organismos internacionales como Naciones Unidas, Organización de Estados Interamericanos, entre otros. De este análisis concluyen que se detectan “problemas que refieren a la definición cada vez más amplia de la identidad cívica y su relación con el contexto cultural en la cual se desarrolla” (p.10).

Otra pregunta de relevancia pedagógica refiere a cuáles serían las competencias que deberían formarse/ educarse para lograr la participación ciudadana en sintonía con los tiempos actuales. Señalan, entre otras, que el cambio tecnológico emerge como una de las competencias clave para la inserción laboral, profesional y para la continuidad de los estudios.

¹ Universidad Nacional del Sur, Argentina / catalinamunuce@gmail.com

² PICT 2019-03138 radicada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, (Facultad de Derecho de la UBA).

³ A esta tarea se abocaron los integrantes del equipo de cátedra e investigadores/as así como también se menciona la colaboración de otros/as investigadores/as.

En el escenario post- Covid 19, observan un panorama sombrío ya que a pesar de haberse profundizado las políticas de digitalización como estrategia prioritaria subsisten y se han agudizado desigualdades educativas.

Finalmente, ponen el foco en la realidad educativa argentina y la formación de la ciudadanía que se construye desde el sistema escolar obligatorio. La principal preocupación ronda alrededor de la cuestión de las posibles desigualdades en dicha formación –en especial en lo que se refiere a temas como el derecho internacional de los derechos humanos y la alfabetización constitucional- teniendo en cuenta la diversidad curricular existente resultado de las adaptaciones curriculares regionales propias de un estado federal.

El segundo capítulo, “Contenidos de la enseñanza implícitos en distintas concepciones del derecho”, parte de la tipología de ideales weberianos. Los autores van delineando las diversas concepciones vigentes sobre el derecho. Cada tipo ideal es acompañado por una caracterización de contenidos y estrategias de enseñanza que se relacionan con esa concepción del derecho. Entre otros, se desarrollan la concepción exegética, como aquella que suele identificarse con la ley escrita, y cuya intención es interpretar al legislador. En las aulas esto se traduce en la idea de que la mera enunciación de las normas basta para que la misma se torne efectiva. También se menciona la concepción historicista, que considera al derecho como el resultado de fuerzas y circunstancias históricas enraizadas en las tradiciones y costumbres del pueblo que las genera. El importante número de profesores de historia que se desempeñan en la enseñanza de construcción de la ciudadanía podría explicar la fuerte impronta de esta concepción del derecho en las escuelas. Por su parte, el utilitarismo -aunque de difícil implementación dentro del derecho- tiene su presencia en las aulas toda vez que se tratan de establecer las consecuencias previsibles del derecho, en aras del bien común, por ejemplo. Desde el realismo, se parte del supuesto de que el derecho es lo que dicen los jueces. Esto apunta a las estrategias argumentativas, por lo que los contenidos de enseñanza privilegiados serán las normas en sentido concreto y las estrategias utilizadas apuntan a la indagación de las consecuencias empíricas del derecho. Señalan que el valor de la utilización de los tipos ideales radica en reconocer desde qué concepción del derecho operan determinadas propuestas educativas.

El tercer capítulo, “Los lineamientos curriculares federales y las diversificaciones provinciales”, tiene un amplio desarrollo en el que se perfila la complejidad del problema investigado. Por una parte, se abordan aspectos político-curriculares que nacen del entramado de los marcos legales: los que se desprenden de la Constitución Nacional -en la cual se reconocen las facultades de las provincias en materia educativa- la Ley de Educación Nacional 26.206/06 y la relevancia del Consejo Federal de Educación (CFE) como organismo de concertación de las políticas educativas. En general para todo el sistema educativo, y en particular para la formación ciudadana, el CFE elaboró una serie de contenidos obligatorios denominados Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) que son comunes al conjunto del sistema educativo bajo el propósito de garantizar la integración interna del mismo. Estos aprendizajes prioritarios son el resultado de un arduo trabajo de negociación.

Por otra parte, los autores analizan los contextos provinciales en los cuales se desarrollan los diseños curriculares y para ello realizan una caracterización cuantitativa de las realidades jurisdiccionales desde un doble aspecto: desde los datos socio-demográficos según fuentes censales y estadísticas oficiales y desde la indagación en la situación contemporánea de los poderes ejecutivos y legislativos provinciales. Se adjuntan tablas en las que se sintetizan entre otros datos relevantes, los porcentajes de escolarización e índices de pobreza por jurisdicción en el primer caso, y tablas con información referida a cuestiones relativas a la alternancia partidaria en la gestión, la cantidad de ministerios o la conformación unicameral o bicameral de los legislativos y la cantidad de integrantes en todos los casos. Se incluye también el dato relevante de la distribución por género. Todas estas características sociales y demográficas así como políticas e institucionales permiten dar cuenta de las capacidades estatales y sociales provinciales para hacer frente al sostenimiento de los sistemas escolares. En la última sección del capítulo se presentan algunos datos sobre la distribución de la matrícula de la educación obligatoria en los sectores públicos y privados por jurisdicción y se incluye un Anexo que cuenta con información de cada provincia agrupada en función de las cinco regiones definidas por el CFE. Esta cuantificación de los datos les permite interpretar los alcances y limitaciones de los estados provinciales en materia educativa así como dimensionar las consecuencias que han tenido los distintos procesos de reformas, especialmente en lo referido a la duración diferencial de los años de obligatoriedad escolar para cada nivel del sistema educativo en cada provincia y el impacto pedagógico que de ello se desprende.

El capítulo cuatro, “La formación jurídica en la formación ciudadana”, entra de lleno en el análisis de los contenidos jurídicos presentes en los NAP y su recepción en los lineamientos provinciales para la educación ciudadana. Organizan los contenidos en cuatro ejes – la constitución nacional en tanto norma fundamental, la organización político institucional, los derechos humanos y la conceptualización del derechos- los cuales permiten dimensionar su amplitud

y complejidad para, luego de una caracterización, analizar los diseños curriculares provinciales. El diagnóstico consistió en evaluar si los contenidos propuestos por los NAP se incorporaron de forma significativa, parcial o escasa en los desarrollos curriculares provinciales. Incluso se detectó, en algún caso, la nula recepción de los NAP. Como resultado de este análisis se pone en evidencia la diferencialidad entre el nivel primario y secundario en cuanto a la proyección de los lineamientos federales, aunque en todos los casos se señala una evidente fragmentación curricular en materia de contenidos jurídicos. Este estado de situación lleva a los/as autores/as a cuestionar sobre el modelo de ciudadanía y del derecho que se busca promover.

Como corolario de este trabajo de investigación, en las conclusiones, los/as autores/as buscan dar respuesta a varios de los interrogantes que atravesaron la obra, entre ellos: ¿Cómo se construye la ciudadanía? Y también, siendo un proyecto enmarcado dentro de una facultad de derecho, la pregunta por el lugar que ocupa el mismo en la educación obligatoria, lo cual supone un interesante aporte de la academia jurídica. En cuanto al primer interrogante expresan que a pesar de la concertación que suponen a nivel federal los NAP, ello no evita la desigualdad educativa en la materia, a lo que se suman las desigualdades sociales, económicas y culturales. Todo esto se traduce en ejercicios diferenciales de la ciudadanía, en donde se evidencia la ausencia proactiva del Estado nacional en la búsqueda de una igualdad educativa basada en la igualdad de oportunidades. Y en cuanto al abordaje de los contenidos jurídicos en las prescripciones federales y en los diseños jurisdiccionales, identifican la ausencia de monitoreo por parte de la autoridad federal de las políticas curriculares, lo que permite márgenes de discrecionalidad que generan desigualdad y en definitiva fragmentación curricular. Como consecuencia de ello observan ausencia de una definición del derecho como objeto de estudio, así como falta de justificación y reflexión de su inserción en las prescripciones educativas; afectando la formación de los estudiantes quienes no logran incorporar y comprender la importancia de la dimensión jurídica en la experiencia ciudadana.

La obra cumple con la importante función de diagnosticar un estado de situación en relación a la formación ciudadana, entendiendo que ella permite dar cuenta de la capacidad del sistema educativo para dotar a sus estudiantes de los elementos indispensables para una conciencia ciudadana participativa y comprometida. La obra refleja un robusto análisis cuanti- cualitativo para caracterizar la realidad educativa permitiendo reflexionar sobre las diferencias y desigualdades que atraviesan al sistema en su conjunto. Asimismo, brinda elementos para pensar mejoras tanto a nivel curricular como a nivel de las prácticas institucionales y áulicas. Resulta un trabajo profundo que invita a complejizar la mirada ante las diversas realidades existentes en las jurisdicciones en relación a la educación ciudadana, de especial interés para especialistas en el desarrollo curricular del área, para formadores de docentes, para docentes del área y docentes en general, así como para estudiantes.