

# **LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESPUÉS DE LOS '90**

**Regulaciones, actores y procesos**



**Myriam Feldfeber  
y Nora Gluz**  
(Coordinadoras)

**Fernanda Saforcada | Myriam Feldfeber | Nora Gluz | Pablo Imen  
Alejandro Burgos | Lucía Caride | Mariel Karolinski  
Oscar Graizer | María Eugenia Grandoli**



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras



**CLACSO**



**LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS  
DESPUÉS DE LOS '90**

Las políticas educativas después de los '90: regulaciones, actores y procesos /  
Myriam Feldfeber ... [et.al.] ; coordinado por Myriam Feldfeber y Nora  
Gluz. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO; Buenos Aires:  
Facultad de Filosofía y Letras - UBA, 2012.  
270 p. ; 16x25 cm. - (CLACSO)

ISBN 978-987-1891-37-5

1. Educación. 2. Políticas Educativas. I. Myriam Feldfeber II. Myriam Feldfeber,  
coord. III. Gluz, Nora, coord.  
CDD 379

Otros descriptores asignados por CLACSO:  
Educación / Escuelas / Estado / Políticas Públicas / Pobreza / Desarrollo /  
Historia / Neoliberalismo / Pensamiento Crítico / América Latina

# **LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESPUÉS DE LOS '90**

**REGULACIONES, ACTORES Y PROCESOS**

**MYRIAM FELDFEBER Y NORA GLUZ  
(COORDINADORAS)**

**Fernanda Saforcada  
Myriam Feldfeber  
Nora Gluz  
Pablo Imen  
Alejandro Burgos  
Lucía Caride  
Mariel Karolinski  
Oscar Graizer  
María Eugenia Grandoli**



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras



**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales**



**Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais**

**CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Núcleo de diseño y producción web:**

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

**Rosario Conde** - Asistente de Programación Informática

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

**Presente edición**

*Las políticas educativas después de los '90* (Buenos Aires: CLACSO, 2012).

ISBN 978-987-1891-37-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

**Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras**

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 4432-0606 int. 167 - [info.publicaciones@filo.uba.ar](mailto:info.publicaciones@filo.uba.ar)

[www.filo.uba.ar](http://www.filo.uba.ar)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

# ÍNDICE

<b>Myriam Feldfeber y Nora Gluz</b> Introducción		9
<b>Fernanda Saforcada</b> Las leyes de educación después de los años 90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones		17
<b>Myriam Feldfeber y Nora Gluz</b> Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011)		43
<b>Pablo Imen</b> La(s) Política(s) Educativa(s) en la Venezuela actual: construcciones, transiciones y complejidades de una pedagogía emancipadora para el socialismo bolivariano		71
<b>Alejandro Burgos</b> La Escuela de Agroecología del Movimiento Campesino de Santiago del Estero/Vía Campesina: una experiencia de resistencia en educación		113

**Lucía Caride**

El presente historizado: políticas culturales y educativas  
en la ciudad de Rosario

| 139

**Mariel Karolinski**

Construcción de políticas públicas y organizaciones sociales  
en la provincia de Buenos Aires: avances, tensiones y desafíos  
en el campo educativo

| 165

**Oscar Graizer**

La configuración del conocimiento oficial en instituciones  
de Educación Técnica Profesional: regulaciones externas y evaluación

| 203

**Oscar Graizer y María Eugenia Grandoli**

Modalidades de gobierno en colegios secundarios privados.  
Un estudio de casos

| 241



# INTRODUCCIÓN

Myriam Feldfeber y Nora Gluz

Los capítulos que componen este libro son resultado de las distintas líneas de investigación del Proyecto UBACyT *Los modos de construcción de la política pública en el campo educativo. Regulaciones, actores y procesos*.<sup>1</sup> El punto de partida del mismo fue la preocupación por comprender los modos de construcción de la política pública en el campo educativo en el nuevo escenario caracterizado por la asunción de gobiernos surgidos de las luchas sociales contra el neoliberalismo y que, con diferentes énfasis y no pocas contradicciones, buscan generar las condiciones para superar la desigualdad y garantizar los derechos de los ciudadanos, entre ellos el derecho a la educación.

En la primera década del siglo XXI, los gobiernos democrático-populares o progresistas en América Latina marcan una nueva etapa caracterizada por la oposición —con distintos matices— al consenso reformista de los '90 y por la recuperación de la centralidad de la política y del Estado en la definición de políticas económicas y sociales. Este reposicionamiento marca un quiebre respecto de la fase

---

1 Si bien formalmente es un proyecto de investigación, a partir de la consolidación del equipo a lo largo de estos años se fue configurando como un programa de investigación que incluye diversas líneas de trabajo que articulan sus discusiones a la vez que abordan distintos objetos de análisis.

neoliberal no tanto en términos de presencia estatal, sino en el tipo de intervención (Morresi, 2007). En los '90 las políticas públicas se constituyeron bajo un esquema de gobernabilidad más administrativo que democrático, orientados por un modelo de "Estado eficiente" en base a los principios de la "nueva gestión pública", alejado de un enfoque de derechos a materializar a través de las políticas públicas.

Estudiar entonces los modos de construcción de la política educativa implica comprender qué elementos de ruptura, pero también qué continuidades existen respecto de las que se implementaron en las últimas décadas; dar cuenta tanto de la emergencia de nuevas formas de regulación y control en el ámbito educativo como de su relación con los dispositivos que tradicionalmente regularon el sistema.

Las orientaciones de los gobiernos en la región recorren un amplio espectro que se expresa por un lado en la continuidad y/o profundización de las políticas neoliberales de ajuste estructural, como en los casos de México, Chile y Colombia, países que se mantienen como aliados de Estados Unidos y firman con él Tratados de Libre Comercio. Por otro lado, en las propuestas de construcción del socialismo del siglo XXI mediante una estrategia que consiste en una mezcla de sublevación popular, participación y éxito electoral y refundación del Estado como en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Entre unos y otros se encuentran aquellos gobiernos como los de Argentina, Brasil y Uruguay que rechazan, por lo menos discursivamente, las políticas de inspiración neoliberal e intentan atenuar los efectos más crudos de su aplicación. Sin formular alternativas al capitalismo, buscan recuperar la capacidad de regulación de la esfera estatal nacional impulsando cambios sustantivos en las orientaciones y en los contenidos de las políticas públicas (Sader, 2008).

Es indudable que las transformaciones están asociadas a los modos a través de los cuales las políticas públicas —entre ellas la educación— orientan procesos de redistribución social, de reconocimiento y de participación democrática, asociados a los desafíos de la justicia contemporánea (Fraser, 2008).

En estos procesos, la construcción de las políticas públicas se dirime, entre otros aspectos, en las relaciones de fuerza que se establecen, en las institucionalidades que se van generando y en las reglas de juego que delimitan el accionar de los actores. En este sentido y tal como es abordado por los distintos trabajos, avanzar en el conocimiento acerca de los modos de construcción de la política pública requieren un debate en torno a las potencialidades y límites que expresan las actuales regulaciones y orientaciones de política respecto del reconocimiento de cuestiones sociales relevantes y de los actores legitimados como sujetos de la política y no como meros objetos

destinatarios de las intervenciones por parte del estado. También supone analizar las sincronías y asincronías entre lo normado, la institucionalidad generada para ampliar derechos y su articulación con la preexistente y el posicionamiento de los grupos subalternos.

En el campo escolar, las consecuencias sociales de las estrategias de intervención estatal se definen entre las regulaciones estatales y la cotidianidad escolar en la que operan la sedimentación de políticas previas, la articulación con otras vigentes, las historias institucionales, la organización del trabajo escolar y las culturas escolares (Ezpeleta & Rockwell, 1983) en condiciones siempre conflictivas. Esto alude a la dimensión del conflicto inherente a lo político, entendiendo que la propuesta de un consenso universal no es más que una ficción liberal que niega el carácter político de cualquier actuación estatal y no es más que el fundamento de sus articulaciones hegemónicas (Mouffe, 2007).

En este sentido, el estudio de la política trasciende el de la institucionalidad estatal, aunque constituye una arena privilegiada de disputa. Esta preocupación adquiere central relevancia en un contexto en el que los discursos expresan una voluntad de confrontar con la hegemonía neoliberal, pero frente a los cuales es preciso preguntarse por las huellas del neoliberalismo en los modos de concebir y de implementar las políticas educativas.

¿Cuáles son los principales debates presentes hoy en el escenario latinoamericano respecto de los modos de construcción de la política pública en general y educativa en particular? Es indudable que una de las principales preocupaciones que recorren las reflexiones del campo académico y en las cuales se inscriben los trabajos del libro, es la pregunta por la democratización de los procesos de construcción de la política pública en sus distintas fases y dimensiones y que se expresan en los interrogantes centrales que orientan los diferentes capítulos. En primer lugar, cómo se da la participación tanto en términos de la incorporación de actores sociales históricamente excluidos de la esfera política como de aquellos recientemente constituidos al amparo de las transformaciones y luchas sociales. En segundo lugar, cuál es la institucionalidad que habilita procesos de democratización de la política y de la esfera pública y cómo las nuevas regulaciones e institucionalidades se tensionan y/o articulan con las formas de construcción de la política pública históricamente sedimentadas.

La primera década del siglo XXI estuvo protagonizada tanto por la emergencia de movimientos sociales que disputan el poder hegemónico y las formas tradicionales de representación política; como por la presencia de gobiernos que defienden lo político frente a la mano invisible del mercado y recuperan de diversas formas y con

distinta intensidad demandas de los movimientos populares. Analizar las transformaciones de la política social y sus esquemas de prestación, supone identificar no solo qué sectores sociales se benefician, sino cuáles participan como públicos fuertes en los espacios deliberativos y de toma de decisiones. Esto supone una institucionalidad distinta a la que prevaleció en los '90 en la que los sectores subalternos fueron meros objetos de la política social, para avanzar hacia una institucionalidad permanentemente reconstruida como expresión de nuevas relaciones de poder que reposicionen a los sectores subalternos en el juego político (Fleury, 2007).

Pensar la política desde el poder que, como emergente del pueblo, se insinúa como "*potentia*", supone que este es objetivado en instituciones y prácticas que hagan efectiva esa potencia evitando su fetichización por la cual el poder político se autonomiza de sus representados (Dussel, 2006). Esta situación fue especialmente significativa bajo la institucionalidad neoliberal, donde primaba el control administrativo por sobre la democracia en tanto poder del pueblo. Esto se vincula no solo con los actores políticos, con quiénes y cómo son autorizados a hablar, sino también con los espacios públicos que se construyen y las institucionalidades que se crean. De algún modo, los procesos desarrollados en Venezuela, o las experiencias de los movimientos sociales tratadas en el libro constituyen estrategias para desplegar otras institucionalidades fundadas en principios de justicia social. En términos de Mouffe (2005) se trata de instancias capaces de posicionar a los oponentes en tanto actores legítimos y, por ende, de promover un vínculo común entre los antagonistas más que de tratar de erradicarlos como tales. La creación de instancias asamblearias de base en combinación con otros mecanismos de agregación de intereses se presenta como estrategia para una democracia deliberativa en algunos de los casos analizados.

Esto nos sitúa en un debate complementario, que es la capacidad de resistencia de la institucionalidad existente y cómo nuevas regulaciones e instituciones reemplazan, se integran o coexisten de modo conflictivo. En el campo escolar esta cuestión adquiere especial relevancia dada la larga historia que tiene ya la escuela tradicional, los atributos selectivos que acompañaron su desarrollo, los intereses creados y, fundamentalmente, la naturalización de ese ámbito como "el" espacio educativo por excelencia.

Algunas de las leyes educativas sancionadas a partir del cambio de siglo, conforman nuevos marcos legales que habilitan otras institucionalidades tal como se presenta en el capítulo de Fernanda Saforcada. Estas leyes, suponen mayor presencia estatal en la materialización del derecho social a la educación, aun cuando sus

alcances no siempre se traducen en nuevas institucionalidades o actuaciones políticas.

La legislación constituyó un instrumento central en los primeros años de la política educativa del "kirchnerismo", tal como se evidencia en el capítulo de Myriam Feldfeber y Nora Gluz. Los cambios legislativos y en la política nacional permitieron un incremento —aún insuficiente— de la inversión educativa, el establecimiento de un piso salarial docente en todo el país, la recuperación de un sentido más universal de las políticas públicas y una mayor articulación del sistema educativo nacional sobre bases federales. No obstante, los desarrollos del período no han transformado ciertos aspectos básicos de la política educativa de los '90 como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional. Se trata de procesos en los que coexisten nuevas y viejas institucionalidades, así como diferentes sentidos sobre el derecho a la educación y sobre las condiciones necesarias para su materialización.

En otros países de la región las transformaciones políticas se impulsaron por fuera de las instituciones establecidas o en confrontación con ellas. El caso de Venezuela presentado en el capítulo de Pablo Imen es elocuente en este sentido: las misiones bolivarianas en el marco de la conformación de espacios comunales de gobierno organizados en base a la democracia directa. El sistema educativo pre-existente, jerárquico, burocrático y elitista en su desarrollo, opone su resistencia a los cambios de rumbo. Visualizar la complejidad de estos procesos requiere atender a tres niveles o esferas de la política: por un lado, los principios normativos, por otro la institucionalidad y por último la acción política estratégica o el nivel de los sujetos políticos (Fleury, 2007).

En nuestro país a diferencia de Venezuela, el reconocimiento formal de derechos no ha sido acompañado por mecanismos que promuevan el acceso al poder político de sectores marginalizados; sino que estos han irrumpido en la escena pública a través de sus luchas, de formas de expresión directa de sus demandas y generando estrategias de auto-organización que se mantienen por fuera o en ámbitos marginales del Estado.

El trabajo de Alejandro Burgos aborda la lucha política y la modalidad de institucionalización permanente con que el MOCASE-VC garantiza la construcción de otro modelo social fundado en formas de democracia directa, en la ampliación de la participación y en la redistribución de los recursos necesarios para dicha participación.

Un proyecto integral en el que la educación, la utopía política del movimiento y sus estrategias económico-productivas y culturales se articulan orgánicamente, pero al margen de las estructuras estatales, en disputa con estas y con bajo grado de interlocución de los gobiernos nacional y de la provincia de Santiago del Estero donde se radica.

También a nivel local, pero con carácter gubernamental, el trabajo de Lucía Caride propone explicar desde otra óptica la productividad de la política, presentando una nueva institucionalidad configurada en la articulación del campo pedagógico con las transformaciones culturales más amplias. Presenta las formas locales de producción y el modo como confrontan con las formas tradicionales de concebir lo educativo, la infancia y la construcción de conocimiento; alterando fundamentalmente los tiempos, espacios y sujetos. Se trata de experiencias del ámbito municipal que recuperan las innovaciones locales y las reconfiguran en el espacio público a la luz de procesos de organización cultural del territorio.

Mariel Karolisnki presenta en su capítulo cómo en los márgenes de la burocracia estatal de la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, se abrió un espacio para la participación de organizaciones sociales y que los líderes de estas organizaciones se integren como funcionarios de la cartera educativa. De este modo se desplegaron políticas co-gestionadas reconfigurando las lógicas de acción de los diferentes actores. Se trata de la oficialización de la militancia territorial, que promueve también la apropiación del trabajo de base como dispositivo protagónico de intervención para las políticas socioeducativas, pero en el ámbito de la educación de adultos o la formación profesional, sin ocupar los espacios más reconocidos del sistema. Otras experiencias de lucha popular en cambio, lejos de integrarse al Estado, mantienen su auto-organización y luchan por el reconocimiento, como los jardines comunitarios, garantizando la oficialización de las experiencias pedagógicas gestadas en el ámbito comunitario.

De algún modo, estos procesos expresan cómo el Estado ha sido permeado por los intereses populares, estableciendo algunos espacios de participación y convergencia para programas o poblaciones específicas. Sin embargo, surge el siguiente interrogante: ¿en qué medida estas experiencias pueden generar nuevos formatos institucionales que pluralicen la capacidad de representación y, a su vez, garanticen formas de reconocimiento?

En términos de regulación del sistema, también interesan los modos de construcción de la política pública en relación al gobierno de las poblaciones en los procesos y disputas por los significados en el campo de control simbólico. En esta línea el capítulo de Oscar

Graizer, a partir de la pregunta “¿cuál es la participación específica y qué efectos producen las organizaciones educativas en el orden social contemporáneo?”, estudia los modos de construcción de la política pública vinculados con las formas de regulación del conocimiento y la producción, mantenimiento y cambio del orden social vigente. En la misma línea de análisis el capítulo de autoría de Oscar Graizer y María Eugenia Grandolli, presenta un estudio sobre las formas de regulación y control en torno a la transmisión del conocimiento y sus relaciones con el uso de los recursos materiales en el ámbito escolar.

De este modo, el conjunto de trabajos que se presentan en el libro dan cuenta de diferentes miradas en torno a la construcción de las políticas públicas en el campo educativo en el que se tensionan viejas y nuevas formas de pensar lo político y de orientar las políticas para pública un escenario caracterizado por la emergencia de nuevos modos de regulación y control en el ámbito educativo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Dussel, E. 2006 *20 tesis de política* (México: Siglo XXI; Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe)
- Ezpeleta, J.; Rockwell, E. 1983 “La escuela: relato de un proceso de construcción teórica”, Ponencia presentada en Seminario CLACSO sobre educación (São Paulo) junio.
- Fleury, S. 2007 “Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales” en *Revista Salud Colectiva* (Buenos Aires) N° 2(2), pp. 109-112, mayo-agosto.
- Fraser, N. 2008 “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación” en *Revista de Trabajo* (Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) N° 4(6), pp. 83-99.
- Morresi, S. 2007 “Estado y neoliberalismo en los años noventa” en Rinesi, E. *et al. Las lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (Buenos Aires: Prometeo; Universidad de General Sarmiento).
- Mouffe, C. 2007 *En torno a lo político* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Sader, E. 2008 *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina* (Buenos Aires: CTA; CLACSO).





# **LAS LEYES DE EDUCACIÓN DESPUÉS DE LOS AÑOS 90: DE LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL AL POSTCONSENSO DE WASHINGTON. PERSISTENCIAS, SINCRETISMOS Y TRANSFORMACIONES\***

Fernanda Saforcada

## **1. INTRODUCCIÓN**

América Latina, en estos primeros años del siglo XXI, presenta un panorama político y social que destaca por su dinamismo y su diversidad. Luego de las dictaduras que asolaron el continente en las décadas de los años '70 y '80, así como de los gobiernos neoliberales hegemónicos en los '90, el cambio de siglo trajo nuevos aires.

La región se caracteriza en la actualidad por la convivencia de procesos sociales y gobiernos de orientaciones disímiles (Sader, 2008; Moreira *et al.*, 2008; Thwaites Rey, 2010). En algunos países, se observa solo continuidad neoliberal, sin cambios sustantivos respecto de las décadas previas. En otros, se vienen desarrollando estrategias alternativas de la mano de gobiernos identificados, por distintos autores, como posneoliberales, progresistas o populares (Thwaites Rey, 2012). Este segundo grupo de gobiernos tiene en común su posicionamiento de impugnación al neoliberalismo y a las políticas de reforma pro mercado que orientaron el período previo. Sin embargo, más allá de

---

\* Este capítulo retoma y amplía algunas secciones del artículo de Saforcada, F.; Vassiliades, A. 2001 "Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur" a la vez que desarrolla nuevas dimensiones de análisis sobre el tema

esta perspectiva general compartida, presenta diferencias sustantivas en su interior. Por un lado, encontramos países que vienen desarrollando una programática más moderada o de izquierda gradual. Por otro, aquellos que vienen impulsando proyectos de transformación más radical tanto en lo social como en lo político, bajo propuestas como el socialismo del siglo XXI, el “Buen Vivir” o el “Vivir Bien” (Moireira, Raus & Gomez Leyton, 2008; Thwaites Rey, 2010).

En el contexto de la región mas desigual del mundo —América Latina tiene el triste mérito de ser la región que presenta los índices más altos de desigualdad (CEPAL, 2010)— estos gobiernos progresistas colocan en el centro el propósito de recomponer lo social y lograr avances en términos de mayor justicia e igualdad, a partir de un fuerte giro en el rol que asume el Estado, del reposicionamiento de la política pública como forma legítima de intervención y de una redefinición de las políticas sociales en términos de garantía y reconocimiento de derechos.

La educación, como no podría ser de otro modo, acompañó estos distintos momentos y procesos históricos. En la última década del siglo XX, fue una de las dimensiones de las reformas neoliberales del Estado que se desplegaron en la mayor parte de los países. En esos años, América Latina, así como otras regiones del mundo, estuvo atravesada por los procesos de reforma educativa que se llevaron adelante y que modificaron de manera sustantiva las formas de regulación de los sistemas escolares acorde a la programática neoliberal propia del Consenso de Washington de desregulación, liberalización y privatización.

La redefinición del rol del Estado, el énfasis en la eficiencia y en la calidad de la educación, el protagonismo del sector privado, la autonomía de la escuela, la evaluación estandarizada de resultados y la rendición de cuentas, entre otros tópicos, fueron las notas centrales de las políticas de modernización neoliberal de los '90 y de las leyes que las acompañaron (Feldfeber, 2000; Tiramonti, 2001; Krawczyk & Vieira, 2008). En efecto, uno de los instrumentos centrales de estos procesos de reforma —tal vez el de mayor gravitación simbólica— fue la sanción de nuevas leyes generales de educación que encarnaban estas orientaciones dominantes. En el caso de Argentina, la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, fue el ícono de la llamada “transformación educativa” impulsada por el gobierno del presidente Carlos Menem.

En los años que han pasado del nuevo siglo, el panorama educativo es notoriamente menos homogéneo que en la década previa. Las mismas diversidades y contradicciones que estamos viviendo en Latinoamérica en los procesos sociopolíticos amplios, pueden observarse

en las orientaciones de las políticas educativas en marcha en los distintos países. Las iniciativas para la escuela secundaria, las políticas de evaluación estandarizada, las líneas de acción vinculadas con la inclusión son algunos de los tópicos en los que se evidencian las diferencias en las perspectivas y las propuestas para el campo escolar. Así como en la década de los años '90 los programas de reforma neoliberal incluyeron un nuevo marco jurídico, en los años recientes también se sancionaron nuevas leyes de educación en un grupo importante de países. Las divergencias, tensiones y disputas en relación con la regulación de los sistemas educativos se observan con claridad en la normativa actualmente vigentes, como veremos en el presente trabajo.

Este artículo se propone realizar un análisis comparado de las leyes generales de educación en los países latinoamericanos de América del Sur, es decir, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Las leyes analizadas fueron las que están vigentes a la fecha, en los países enumerados. Presentadas por orden de sanción, de la más reciente a la más antigua, son las que siguen: Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ecuador, 2011; Ley de la Educación "Avelino Siñani - Elizardo Pérez" N° 070, Bolivia, 2010; Ley General de Educación N° 20.370, Chile, 2009; Ley General de Educación N° 18.437, Uruguay, 2009; Ley Orgánica de Educación, Venezuela, 2009; Ley de Educación Nacional N° 26.206, Argentina, 2006; Ley General de Educación N° 28.044, Perú, 2003; Ley General de Educación N° 1.264, Paraguay, 1998; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N° 9.394, Brasil, 1996; y, por último, Ley General de Educación N° 115, Colombia, 1994.<sup>1</sup>

En lo que va del nuevo siglo, de los diez países considerados, siete han sancionado nuevas leyes generales de educación: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Los tres restantes —Brasil, Colombia y Paraguay— aún mantienen vigentes sus normas acuñadas en los años '90. No obstante, es necesario hacer una aclaración respecto de la ley de Brasil, que no puede inscribirse en el mismo conjunto de las leyes sancionadas en los noventa. La diferencia radica en que esta norma no fue resultado del impulso de una reforma educativa neoliberal, sino que fue el punto de llegada de un movimiento pedagógico amplio y un proceso participativo desarrollados en el contexto de la reconstrucción democrática.

El abordaje de estas normas se realiza a partir del análisis de ciertos ejes que consideramos de particular relevancia en el campo

---

1 El relevamiento de las leyes y la sistematización de algunos de sus contenidos se realizó con la colaboración de la Lic. Laura Finvarb (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina).

de las políticas educativas: cuál es el rol que asume el Estado, cómo es definido el derecho a la educación, qué noción de lo público en materia educativa se establece, cómo se reglamenta el trabajo y la formación docente, qué se dispone en relación con la evaluación, entre otros.

Las leyes en conjunto conforman un material particularmente rico, que da cuenta de las características actuales de la región, marcada, como hemos señalado, por la diversidad de procesos y coyunturas; por las disputas en torno de ciertas concepciones respecto de la educación y el Estado, y por los esfuerzos de algunos países orientados a la construcción de modelos más justos y democráticos. Sin embargo, estas normativas también reflejan hasta qué punto el neoliberalismo construyó hegemonía en términos de los modos de pensar la educación. Así, es posible observar en los textos cómo, aún en aquellas leyes que buscan normar desde una concepción antagónica a la neoliberal, permanecen y se sostienen elementos propios de la racionalidad y de la programática del ciclo político previo, a pesar de que sean contradictorios con otros contenidos de las normativas.

Antes de introducirnos en el análisis, es necesario hacer dos aclaraciones. En primer término, el análisis que se presenta no tuvo en consideración, salvo en algunas cuestiones muy generales, el devenir histórico de los sistemas educativos en cada uno de los países ni el contexto de sanción del texto normativo. Los contenidos de cada ley deben ser leídos a la luz de los procesos sociales, políticos, culturales y económicos —históricos y actuales— del país correspondiente. No obstante, este tipo de reconstrucción excedía las posibilidades del presente trabajo. La segunda aclaración refiere a la relación de las leyes generales de educación con otras normativas que integran las bases legales, como las constituciones, las leyes de educación superior y los reglamentos de carrera magisterial, que es preciso considerar a la hora de reparar en cada articulado pero que, nuevamente, excedía las posibilidades de este trabajo.

A pesar de lo anterior, creemos que construir una mirada comparada que permita sistematizar lo que establecen, regulan y norman las leyes generales de educación en los países suramericanos constituye un aporte para comenzar a tejer algunas claves de comprensión respecto de la realidad latinoamericana en el nuevo siglo, en materia de política educativa. La apuesta por cambiar los sistemas educativos cambiando los marcos legales no es un hecho novedoso. Por el contrario, resulta una estrategia tradicional de los gobiernos de turno. Sin embargo, en la actual coyuntura de nuestra región, en un contexto signado por procesos sociales y políticos contradictorios y en disputa, su estudio adquiere un sentido renovado.

El análisis de los instrumentos jurídicos nunca es el análisis de la realidad educativa, así como un ley nunca determina la educación, sino que, en el mejor de los casos, es uno de los factores que orienta y regula la educación sistemática. El estudio de las leyes es un tema tradicional del campo de la política educacional. En este escrito, nos proponemos abordarlo desde una perspectiva crítica y dinámica, que estudia las leyes como analizadores de los procesos sociales, políticos y educativos en marcha. En este sentido, proponemos una aproximación a las leyes que permita analizarlas no como aquello que determina lo que la educación es, sino como aquello que nos permite indagar sobre qué es lo que algunos quieren que sea, qué voces se reconocen y cuáles están ausentes, cómo se expresan en estos textos las disputas actuales y/o históricas, y de qué manera esas disputas se resuelven provisoriamente en el articulado vigente.

## **2. EL ROL DEL ESTADO EN LAS LEYES DE EDUCACIÓN: SUBSIDIARIEDAD, PRINCIPALIDAD Y ESTADO DOCENTE**

En el contexto de los procesos de conformación de los Estados nacionales, de la mano de gobiernos liberales oligárquicos que marcaron las últimas décadas del siglo XIX y los inicios del XX, los propios Estados asumieron un rol principal en la configuración, institucionalización y expansión de los sistemas educativos (Tenti Fanfani, 2006). En algunos países de la región se configuró lo que algunos autores conceptualizan como “Estado docente” (Paviglianitti, 1993; Bravo, 1998), es decir un Estado que asume un rol principal no solo en la direccionalidad sino también en la responsabilidad directa por la educación sistemática en sus múltiples dimensiones: administra el sistema de instituciones educativas, sanciona las normas necesarias para su funcionamiento, establece los contenidos, contrata a la mayor parte de los docentes, forma sus agentes de acuerdo con las orientaciones que el propio Estado dispone, e instituye funciones de representación y control asumidas por el cuerpo de inspectores. Esta configuración fue la que permitió, en estos países, la construcción temprana de un sistema de educación público masivo para la educación básica.<sup>2</sup>

---

2 De acuerdo con Paviglianitti, en el contexto de organización de los Estados nacionales europeos, el Estado liberal rompe con el monopolio que había tenido la Iglesia en materia educativa, “se consolida como organización política de la sociedad y avanza en sus funciones educativas, de hecho y de derecho, dictando la legislación que crea y organiza el sistema de educación pública y regula el funcionamiento del sector privado. Primero, declara el interés por la universalización de la instrucción básica para la formación del ciudadano, hasta que se convierte en Estado Docente al impartir y organizar el moderno sistema masivo de instrucción pública, tal como hoy lo conocemos. Este Estado, que representa —en teoría— la voluntad general, es al que corresponde organizar y dirigir la totalidad del sistema y sostener la educación pública” (1993: 7-8).

El rol principal que asumió el Estado en numerosos países de Europa y América Latina, fue históricamente disputado por la Iglesia y sectores conservadores contraponiendo el principio de subsidiariedad del Estado. De acuerdo con este principio, el Estado no debe educar, ya que la función primera de la educación corresponde a otro (la sociedad civil, la Iglesia, etc.) y el Estado solo la asume cuando el otro no lo hace. Monseñor Blanco explica que “los agentes educativos son, fundamentalmente, la familia y la Iglesia. Y el Estado tiene una función subsidiaria [...] El Estado no es educador. El Estado tiene que promover la educación, como tiene que promover la cultura [...] el Estado no debe educar” (1987: 21).

La tensión entre la principalidad y la subsidiariedad del Estado es uno de los tópicos centrales de disputa en el derrotero histórico de nuestros sistemas escolares y es también una de las bases o de los principios que establece toda ley cuando define las responsabilidades y atribuciones que competen al Estado y a otros actores en relación con la educación.

En América del Sur, la mayoría de las leyes sancionadas en la última década, en un contexto de revisión y crítica del consenso de Washington y de los gobiernos neoliberales de las décadas anteriores, contienen afirmaciones que dan cuenta de la principalidad del Estado respecto de la responsabilidad por la educación. En los casos de Argentina y Uruguay, el Estado asume un rol principal en la responsabilidad por garantizar una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes a través del financiamiento y de la definición y desarrollo de la política educativa. En la misma línea, la ley peruana establece la principalidad del Estado en la obligación de “ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional” (art. 21). Sin embargo, estas afirmaciones se mixturán con otras que en sus concepciones se aproximan más a un rol subsidiario, como las que establecen que el Estado debe proveer y administrar los “servicios educativos públicos gratuitos” y “valorar el aporte de las instituciones privadas que brindan servicios educativos de calidad” (volveremos sobre esto más adelante).

Las leyes sancionadas recientemente en Bolivia y Venezuela son especialmente enfáticas respecto de la responsabilidad estatal en educación. Bolivia estipula que la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla. Asimismo, establece que el Estado y la sociedad tienen responsabilidad plena sobre el sistema educativo. En el caso venezolano, el Estado es reconocido como “Estado docente”:

el Estado docente es la expresión rectora del Estado en Educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano universal y deber social fundamental, inalienable, irrenunciable, y como servicio público que se materializa en las políticas educativas. El Estado docente se rige por los principios de integralidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. (art. 5)

Y, además, es garante del “derecho pleno a una educación integral, permanente, continua y de calidad para todos y todas con equidad de género en igualdad de condiciones y oportunidades, derechos y deberes” (art. 6). En ambos casos, el énfasis en el papel principal del Estado está en estrecha relación con el carácter social del derecho a la educación que establecen.

De acuerdo con López (2007), la actual revisión de la estructura normativa de la educación se funda en un tiempo histórico distinto al de la hegemonía neoliberal, en el que varios países han expresado la voluntad de dejar atrás las políticas que signaron dicha época. En las leyes, pero especialmente en los documentos preliminares, se manifiesta explícitamente esta intención. Quizás la excepción resulte Chile, en cuya ley, también de sanción reciente, pueden observarse mayores continuidades. En esta norma, la responsabilidad estatal parece tener menos alcance, asumiendo un rol subsidiario. Plantea que el Estado desde debe proteger el derecho de los padres a educar a sus hijos garantizando la educación parvularia y el financiamiento para los niveles obligatorios de enseñanza (art. 4), la articulación del sistema y la generación de información sobre su funcionamiento.

Las leyes sancionadas en los '90 presentan diferencias. La LDB de Brasil establece que la educación es un deber de la familia y del Estado, inspirada en los principios de libertad y en las ideas de solidaridad humana (art. 2). Esta norma señala que la responsabilidad del Estado consiste en garantizar la educación básica, gratuita y obligatoria, la extensión de la obligatoriedad a la enseñanza media, la atención a alumnos con necesidades educativas especiales, la atención de la educación de alumnos de cero a seis años de edad, el acceso a niveles superiores de educación, entre otros aspectos (art. 4), lo que refleja una amalgama de concepciones. Las contradicciones y superposiciones en los contenidos de esta ley se vinculan con el hecho de que, a pesar de ser aprobada en los noventa, es resultante del Foro Nacional de Educación Pública y un movimiento amplio e intenso de participación y debate impulsado con la vuelta a la democracia (Oliveira, 2007).

La ley de Paraguay establece que el Estado garantizará el derecho de aprender, la igualdad de oportunidades y la libertad de enseñar, como así también el derecho a la educación religiosa. Define así un rol subsidiario para el Estado, reducido a proveer garantías para el

cumplimiento de un derecho de los particulares. La ley colombiana también define un Estado subsidiario, que debe disponer recursos y acciones para que la familia como núcleo fundamental y primer responsable de la educación de los hijos (art. 7) vea realizado su derecho a la educación. Para ello, establece mecanismos de subsidio a la demanda otorgados por el Estado a las familias de menores ingresos económicos para el pago de establecimientos educativos estatales o privados (art. 103).

### **3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: CONCEPCIONES EN DISPUTA**

El derecho a la educación y sus distintas concepciones resultan una dimensión central para comprender los fundamentos que estas normativas establecen en relación con los fines de la educación, el rol del Estado y de otros actores, así como la orientación general, en materia de política educativa, para aproximarse a la realización de este derecho. En las leyes educativas suramericanas, las definiciones del derecho a la educación son variables y con diversas traducciones a la hora de plantear estrategias para consolidar su vigencia.

En algunos casos, el derecho a la educación aparece como derecho de todas las personas (Chile y Colombia) o derecho de cada habitante (Paraguay), desde una concepción individualista, propia del neoliberalismo, que suele ir de la mano con el rol subsidiario del Estado como mero protector del derecho individual de las personas. Asimismo, en dos normas se explicita el derecho a la educación religiosa.

En las leyes educativas más recientes, algunos países han recuperado la dimensión social del derecho a la educación que se expresa en su definición como derecho fundamental, como sucede con Bolivia y Perú, como un derecho humano fundamental y un bien público y social (Uruguay), como un derecho humano universal y un deber social fundamental, inalienable e irrenunciable (Venezuela) o como un derecho humano fundamental que es condición necesaria para la realización del conjunto de los derechos humanos (Ecuador). Argentina, en una formulación híbrida, plantea que la educación es un derecho personal y social, y un bien público (art. 2). Esta recomposición del derecho a la educación luego de los noventa constituye una de las columnas sobre la que se sostiene el reposicionamiento del Estado.

El modo en que las leyes incorporan el valor de la igualdad constituye una dimensión central del derecho a la educación, que cristaliza sus alcances. Luego de su disolución en el último tercio del siglo XX, la incorporación de la noción de igualdad en las nuevas leyes educativas adopta diversas expresiones. La sanción de la igualdad como principio general de la educación y como fin de las acciones puede observarse en Bolivia, Brasil y Venezuela. En Chile, Perú, Uruguay y



Paraguay aparece referida en términos de igualdad de oportunidades y de equidad. Argentina y Ecuador se encuentran en una posición intermedia, ya que en algunos pasajes utilizan una formulación y, en otros, la segunda.

Este reposicionamiento de la igualdad —sea en términos de igualdad educativa o de igualdad de oportunidades— viene acompañado de componentes novedosos en relación con las normativas anteriores, que se inscriben en debates recientes. Uno de ellos es el del universalismo, al que hacen referencia todas las leyes aprobadas en el nuevo siglo, aunque de manera muy dispar. Varias refieren al imperativo y/o el propósito de universalizar el acceso y la permanencia en la educación básica (Argentina, Ecuador, Perú, Uruguay), los conocimientos y la sabiduría (Bolivia) o el derecho a la educación (Venezuela). Chile sostiene la universalidad como principio de la educación sin explicitar más. Argentina refiere también a garantizar la inclusión a través de políticas universales. El otro componente es el énfasis en el acceso y en la permanencia, luego de que se instalara la insuficiencia de la inclusión cuando esta es asociada exclusivamente con la garantía del acceso.

En sintonía con lo anterior, varias leyes proponen distintas perspectivas para hacer frente a las diversas formas de injusticia y discriminación, estableciendo que los Estados deben desarrollar estrategias para garantizar condiciones materiales para la realización del derecho a la educación (Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay), programas sociales específicos (Bolivia), medidas de acción afirmativa (Ecuador) o políticas compensatorias (Perú).

Colombia constituye un caso peculiar, ya que su ley no hace mención a ninguno de estos términos; ni a la equidad, ni a la igualdad y solo refiere a la universalidad para fundamentar el aliento a formatos acuñados por la Nueva Derecha:

Para asegurar la universalidad de la educación básica, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán estimular la conformación de asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria, formadas por padres de familia y educadores cuya finalidad sea crear establecimientos educativos que se financien con los aportes y pagos de los padres de familia y ayuda del Estado en dinero, especies o servicios a través de los contratos autorizados por el artículo 355 de la Constitución Nacional. (art. 191)

Un aspecto nodal en el que las leyes hacen hincapié para consolidar la realización del derecho a la educación es el del afianzamiento de la diversidad cultural así como el reconocimiento de las culturas de los pueblos originarios y de minorías étnicas y de género. Argentina y Uruguay enfatizan la necesidad de combatir y transformar los

estereotipos discriminatorios por motivos de edad, género, raza, etnia u orientación sexual. En el caso de Perú, la norma reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad, que debe plasmarse en la promoción de la Educación Bilingüe Intercultural para todo el sistema educativo con el objeto de afianzar el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas, promoviendo la participación de sus miembros en la formulación y ejecución de dichos programas. Por el contrario, en la ley de educación de Chile solo se establece que si las instituciones educativas contaran con un alto porcentaje de alumnos indígenas, se procurará que ellos desarrollen aprendizajes que les permitan mantener el dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la historia y cultura de su pueblo (art. 30). En Paraguay solo se afirma que la educación de los grupos étnicos tendrá como finalidad su integración a la sociedad paraguaya, respetando sus valores culturales (art. 78).

En el marco de un abordaje de la cuestión considerablemente diferente, en las leyes de Bolivia, Ecuador y Venezuela se otorga un lugar importante a la igualdad de género y el carácter pluricultural, plurilingüe y multiétnico de una educación igualitaria, equitativa e inclusiva. En la ley boliviana, la igualdad se traduce como igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones sin discriminación y el potenciamiento de saberes, conocimientos e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y el respeto entre culturas (art. 3). En este marco, afirma la necesidad de enriquecimiento intercultural e intracultural dentro del Estado Plurinacional y de considerar la diversidad de cosmovisiones y culturas. En el caso de Venezuela, se establece la necesidad de afianzar los saberes populares y ancestrales de los pueblos latinoamericanos, caribeños, indígenas y afrodescendientes, otorgándoles un lugar central. En el caso de Ecuador, el título mismo de la ley anticipa —Ley Orgánica de Educación Intercultural— que sus contenidos se orientan en este mismo sentido. La ley de este país establece, entre los principios que deben definir y regir las decisiones y actividades en el ámbito educativo, la interculturalidad y plurinacionalidad, el plurilingüismo y la igualdad de género.

Por último, tres dimensiones centrales en relación con el derecho a la educación son la gratuidad, la obligatoriedad y la definición de educación básica. En general todas las leyes, excepto Colombia, establecen la garantía de la gratuidad en las instituciones dependientes del Estado y la mayoría disponen que el sistema educativo se compone con los niveles inicial, primario, secundario y superior. Solo Bolivia y Colombia no incluyen la educación superior como parte del sistema.

La diversidad aparece cuando reconstruimos qué se entiende por educación básica. Tres países no se expiden al respecto: Argentina, Bolivia y Uruguay. Chile y Paraguay asimilan la educación básica a la educación primaria. Colombia la integra con la educación primaria y la educación media básica. Ecuador establece la “educación general básica” que equivale al nivel primario y secundario básico, pero integrado en un único recorrido. Por último, Brasil, Perú y Venezuela establecen que abarca los niveles de educación inicial, primaria y media.

En cuanto a la obligatoriedad, la ley de Brasil establece que es obligatoria la enseñanza fundamental, con una duración de nueve años, y que es deber del Estado la universalización de la enseñanza media gratuita. No obstante, la Constitución, a partir de una enmienda de 2009, dispone que la educación básica es obligatoria y gratuita desde los 4 a los 17 años de edad (art. 208, inc. I). En este caso, la Constitución ha avanzado más que la ley, sancionando 14 años de escolaridad obligatoria correspondientes a los niveles de educación inicial, fundamental y medio. En esta misma línea, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay estipulan que la obligatoriedad se extiende desde el nivel inicial o algunos años de ese nivel, hasta el bachillerato, abarcando así entre 13 y 14 años de escolaridad obligatoria. Para el caso de Chile, la educación obligatoria incluye la educación primaria y secundaria, de seis años cada una. Colombia establece como obligatorio un año de la educación preescolar y los nueve años de educación básica que abarcan la primaria y la secundaria básica, conformando así diez años de obligatoriedad. Similar es el caso de Paraguay, con diez años integrados por un año de preescolar y los nueve grados de la educación escolar básica. En el caso de Venezuela, si bien menciona la obligatoriedad de la educación, no define qué años y niveles abarca.

La tendencia general en la región ha sido a un aumento sustantivo de la obligatoriedad, tanto en cantidad de años como de los ciclos que comprende, al reconocimiento de la gratuidad y a la extensión de lo que es considerado educación básica, aunque esto último con mayor variabilidad.

#### **4. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LAS NORMAS EDUCATIVAS**

Los procesos de conformación de los Estados nacionales en occidente fueron, en buena medida, procesos de disputa con la Iglesia. En Latinoamérica, la tensión en torno a la secularización de los Estados fue intrínseca a la configuración de los sistemas educativos de la región, ya que la disputa respecto de quién debía asumir la función de educar en los estados oligárquicos nacientes constituyó uno de los elementos centrales de la rivalidad entre la Iglesia Católica y el Estado (Ossenbach Sauter, 1993; Puiggrós, 2003; Paviglianiti, 1993).

Esta tensión, resuelta de maneras dispares en los diferentes países, se reedita en diversos momentos históricos y aún tienen vigencia, como pudo observarse en algunos sucesos recientes. En Argentina, por ejemplo, la incorporación de la educación religiosa en las escuelas públicas ha sido un tema de fuerte debate en algunas provincias en los dos últimos años. Muy recientemente, este ha sido uno de los tópicos de conflicto en torno a la Ley de Orgánica de Educación Intercultural sancionada en Ecuador. El proyecto aprobado por la Asamblea Nacional en enero de 2011 establecía, entre los principios generales de la educación, el laicismo, sosteniendo que se garantizaba la educación pública laica, respetando y manteniendo la independencia frente a las religiones, cultos y doctrinas (art. 2, inc. y). Sin embargo, el proyecto, que fue remitido al Poder Ejecutivo, recibió más de cuarenta vetos por parte de la presidencia, entre ellos uno que disponía la enseñanza de religión en los establecimientos laicos. Esta modificatoria finalmente no fue aprobada.<sup>3</sup>

Las leyes de educación vigentes en América del Sur son, en su conjunto, una muestra de que esta tensión aún no está saldada. De todas las leyes consultadas, solo cuatro declaran que la educación es laica (Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela) y una solo contiene una breve mención (Chile). Otros tres países no refieren al tema (Argentina, Paraguay y Perú). Por último, dos países establecen la educación religiosa como parte de la formación básica que deben impartir las instituciones dependientes del Estado (Brasil y Colombia).

Por otro lado, la presencia de la Iglesia es significativa en varias de las leyes, no solo aquellas que establecen la educación religiosa en las escuelas oficiales. Se evidencia en artículos que reconocen algunas cuestiones largamente reclamadas por esta institución, como lo son la libertad de enseñar y el derecho a la educación religiosa. Un ejemplo es la ley de Paraguay que, si bien no habilita explícitamente la educación religiosa en las escuelas oficiales, sí sostiene que el Estado “garantizará igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico” (art. 3). Garantizar la libertad de enseñar sin mediar certificación alguna respecto de la formación pedagógica y sin más requisito que la idoneidad e integridad ética es un guiño cuyo destinatario es la Iglesia.

Esta tensión está vinculada también con las definiciones que se incorporan en relación con lo público y lo privado en materia educativa, y con el grado de sistematización y de reconocimiento de garantías

---

3 Ver, entre otros, “La Asamblea rechazó la materia de religión en planteles laicos” en *El Comercio* (Quito), 16 de febrero de 2011.

que se observa en las normativas para la educación particular. Desde la conformación de los Estados nacionales en la región, el principal agente educador privado es la iglesia católica. En las últimas décadas, la educación privada creció también de la mano de otros agentes y de nuevos formatos escolares habilitados con modelos de financiamiento a la demanda. Las exigencias de estos nuevos agentes y de sectores neoliberales pro-mercado se articularon con las de la Iglesia y los sectores conservadores, que habían constituido, históricamente, el sector más activo en la disputa por el reconocimiento de algunas prerrogativas reclamadas en forma de derechos, en especial, el de libertad de enseñanza, que supone que el Estado debe asumir un rol subsidiario y solo debe promover la educación ayudando a la iniciativa de los particulares; y el de justicia distributiva, que sostiene que el Estado debe distribuir los recursos destinados a educación entre los diversos agentes a través de subvenciones económicas a las obras educativas (Paviglianiti, 1993; Pío XI, 1950; Comisión Episcopal de Educación Católica, 2007).

La educación privada tiene una presencia significativa en todas las leyes actualmente vigentes, tanto conformando un apartado o capítulo específico, como recorriendo el conjunto de la norma. No obstante, todas también establecen que queda bajo regulación y control del Estado.

Resulta significativo que, excepto en el caso de Brasil y de Uruguay, no se establece una diferenciación entre educación pública y educación privada, sino que estas normas refieren a la educación pública abarcando al conjunto del sistema y, al interior de la educación pública, establecen tipos institucionales: establecimientos estatales, oficiales, fiscales, de gestión estatal, etc., por un lado, y establecimientos particulares, privados, o de gestión privada por otro. En algunos casos se amplía la tipología, como es el caso de Argentina, que distingue entre instituciones educativas de gestión privada (confesionales o no confesionales), de gestión cooperativa y de gestión social. Bolivia, por su parte, refiere a unidades educativas fiscales, unidades educativas privadas y unidades educativas de convenio (que son aquellas con fines de servicio social, con acceso libre y sin fines de lucro, bajo administración de entidades religiosas). Chile distingue, dentro de la educación particular, a las “escuelas subvencionadas” y las “escuelas pagadas”. Perú diferencia sus instituciones por ser “públicas de gestión directa por autoridades educativas”, “públicas de gestión privada, por convenio con entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos” y “de gestión privada”.

Si bien la educación particular tiene un lugar significativo en todas las leyes, en algunas adquiere una mayor gravitación, que se realiza

de maneras diversas. Chile desarrolla una ingeniería legal compleja en la que no distingue entre la educación particular y la estatal, al disponer que los establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial son aquellos que tienen un sostenedor y se ajustan a ciertos requisitos, y que son sostenedores “las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación” (art. 46, inc. a). De este modo, eluden identificar a las escuelas por su pertenencia al ámbito estatal y ponen en pie de igualdad la gestión estatal con la gestión particular.

Por su parte, la ley peruana exalta la educación privada, sosteniendo que “la iniciativa privada contribuye a la ampliación de la cobertura, a la innovación, a la calidad y al financiamiento de los servicios educativos (art. 5) y que es función del Estado “valorar el aporte de las instituciones privadas que brindan servicios educativos de calidad” (art. 21). Argentina establece que los agentes de la educación privada tienen los siguientes “derechos: crear; administrar y sostener establecimientos educativos; matricular, evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario y participar del planeamiento educativo” pero también las siguientes “obligaciones: Cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; brindar toda la información necesaria para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado” (art. 63). En el caso de Colombia, la educación privada aparece referida de manera continua en todos los artículos de la ley y dispone una serie de elementos que dan cuenta de su centralidad. Por ejemplo, establece que “el Estado creará subsidios y créditos a la demanda educativa para ser otorgados a las familias de menores ingresos económicos, destinados al pago de los gastos escolares de los educandos tales como matrícula, pensiones, uniformes, transporte, textos y materiales educativos, que aquéllas efectúen en establecimientos educativos estatales o privados” (art. 103) y que se otorgarán subsidios a las instituciones privadas aclarando que “el subsidio no implica la pérdida de autonomía de la institución de carácter privado para la administración de los recursos humanos, físicos y financieros de la respectiva institución” (art. 188).

Varias leyes prevén la asignación de aportes financieros por parte del Estado a las instituciones particulares. Es el caso de Colombia, como hemos visto recién; de Argentina, que lo estipula pero solo para

el pago de salarios docentes. En algunos casos se distingue entre distintos tipos de instituciones privadas, disponiendo los subsidios solo para algunas. Es el caso de Brasil, que los contempla para las instituciones comunitarias, las confesionales y las filantrópicas.

## **5. LA REGULACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE EN LAS LEYES GENERALES DE EDUCACIÓN**

La cuestión docente es también uno de los ejes que abordan las leyes de educación. Por lo general, estas normas contienen capítulos o apartados especiales para referir a las y los docentes, que se complementan con algunos artículos integrados en otras secciones.

En todos los casos, estos capítulos establecen deberes y derechos en relación con el profesorado, con formulaciones comunes, recuperadas de leyes previas y de los reglamentos magisteriales o estatutos docentes.

Entre los deberes u obligaciones, algunos de los más recurrentes refieren a cumplir con los lineamientos de la política educativa de la Nación y/o la Constitución; acatar las normas y/o cumplir con los reglamentos; elaborar su plan pedagógico o planificación; participar en la elaboración del proyecto institucional; capacitarse o perfeccionarse; por último, respetar a los alumnos, respetar los derechos de los estudiantes.

También, como dijimos, se enumeran derechos. Los más significativos en términos de las luchas que históricamente los gremios y asociaciones magisteriales llevaron adelante, son aquellos que refieren a la participación en la elaboración e implementación del proyecto institucional de la escuela; al ingreso por concurso público; a la libre asociación y/o a agremiarse; y a participar en el gobierno de la educación.

Asimismo, aparecen algunos derechos tradicionales, pero no por eso menos importantes, vinculados con las condiciones laborales, como la estabilidad, el trabajo en condiciones o espacios adecuados, y el derecho a recibir una remuneración justa o un salario digno. En relación con esto último, encontramos también algunas particularidades. Por ejemplo, Brasil va más allá de esa formulación y establece la valorización de los profesionales de la educación asegurándoles, entre otras cosas, un “piso salarial profesional”. Argentina incorpora el derecho a la negociación colectiva nacional, que significó que comenzaran a convocarse paritarias para discutir y acordar cuestiones laborales de gran importancia.

En el caso de Ecuador, la ley vigente —sancionada por uno de los llamados “nuevos gobiernos” o “gobierno progresista”—, introduce cuestiones muy interesantes en términos de pensar una educación

transformadora y reconoce una cantidad y variedad de derechos a los docentes. Sin embargo, en lo que hace específicamente a cuestiones propias de las condiciones de trabajo, puede observarse cómo están presentes algunas orientaciones prototípicas de los noventa. Por ejemplo, establece como obligación la de “ser evaluados íntegra y permanentemente” y plantea como un derecho el “recibir una remuneración acorde con su experiencia y con la evaluación de desempeño”. También define como derecho el “recibir incentivos por sus méritos, logros y aportes relevantes de naturaleza educativa, académica, intelectual, cultural, artística, deportiva o ciudadana”.

Otra dimensión central que se aborda en los capítulos referidos a las y los docentes es aquella vinculada con el perfeccionamiento y la actualización. Prácticamente todas las leyes refieren que las y los docentes tienen el deber de actualizarse y perfeccionarse, pero algunas de ellas retoman el tema también en términos de derecho y de garantizar condiciones para ello. En esta línea, estas leyes establecen que las y los docentes tienen derecho a acceder a procesos de desarrollo profesional o propuestas de capacitación y perfeccionamiento en forma gratuita (son los casos de Argentina, Brasil y Ecuador) y que deben contar con las condiciones necesarias, disponer de “tiempo remunerado para ello” (Brasil) o contar con licencias. Argentina, tal vez uno de los que más avanza en este aspecto, establece que los docentes tienen derecho “a la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda su carrera” (art. 67).

Por otro lado, muchas de las leyes hacen referencia a la libertad de enseñanza. En la mayoría aparece en una clara respuesta a las demandas del sector privado, en particular de la Iglesia, de reconocimiento de la libertad de enseñanza, no entendida como “libertad de cátedra”, sino como el derecho que debe ser garantizado a todos los particulares de poder ofertar propuestas educativas. En el caso de Uruguay, existe una formulación interesante en este sentido, que no se observa en ninguna de las otras leyes, que establece que “el docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio” (art. 11).

La participación en el gobierno de la educación es otra de las dimensiones a considerar, tanto por cómo se piensa la regulación de la educación y la participación de los docentes allí, como porque dice mucho respecto de la concepción de docente que se sustenta.

La participación del profesorado en el gobierno de la educación ha sido un largo e histórico reclamo de los docentes. En algunas leyes aparece reconocido como un derecho. Sin embargo, en general los



ámbitos previstos son los existentes en forma previa a las leyes. Es decir, las leyes, aun sosteniendo una distancia significativa respecto de las leyes que las precedieron, no introducen ni habilitan espacios renovados de participación política de los docentes y, en algunos casos, no habilitan ningún espacio, ni nuevo ni viejo.

Cuando sí se establece, por lo general es a través de integrar consejos de educación que, según el país, tienen mayor o menor autonomía, y tienen carácter resolutorio o solo son de asesoría y consulta. Aquí también se abre un interrogante, pues la tendencia de los últimos veinte años parecería ser la de reducir la autonomía y las capacidades políticas de los consejos, y aumentar la de los ministerios y las instancias designadas por el poder ejecutivo. Por otro lado, hay que también tomar en consideración cómo es el proceso de designación de los docentes que integran esos consejos, pues, en algunos casos, son designados por el poder ejecutivo y en otros por elección de sus pares ya que su condición es la de representantes.

## **6. POLÍTICA Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

Una última dimensión de análisis que queremos considerar en relación con las leyes es la evaluación. Si bien no se trata de un tema tradicional en el análisis de leyes de educación, se considera en este artículo debido a que hoy constituye un tema de especial relevancia en el campo de la política educativa tanto por las iniciativas nacionales e internacionales que se multiplican como por los debates que generan.

Como sabemos, la evaluación no es un tópico nuevo para la educación; por el contrario, se trata de un componente de enorme gravitación. Sin embargo, las iniciativas y los dispositivos actuales de evaluación que han ganado protagonismo en términos de política pública son nuevos tanto por sus formatos masivos y estandarizados, como por el contenido y la finalidad que se les otorga. Si, hasta los noventa, la evaluación era pensada como parte de procesos educativos, a partir de esta década la evaluación se transforma en un elemento particularmente poderoso de política educativa. Prueba de esto es el hecho de que es en esos años que se crearon direcciones o secretarías de evaluación de la calidad en la mayor parte de los ministerios.

Así, la evaluación aparece desde esta década como un elemento esencial en todos los programas de reforma educativa llevados adelante en el último cuarto del siglo pasado. Sin embargo, en ese período, las políticas llevadas adelante se concentraron en la evaluación de resultados de aprendizaje, es decir, la evaluación de los docentes a través de evaluar a sus alumnos. En los inicios del siglo XXI, comenzó a ganar fuerza la evaluación directa de los docentes.

Se trata de una estrategia política poderosa, pues contiene en sí misma una dinámica punitiva y de recompensas, que resulta altamente productiva en términos de legitimación de la política. Asimismo, suelen generar adhesión en la población, sobre todo tomando en consideración que se trata de poblaciones atravesadas por la hegemonía cultural del neoliberalismo y sus implicancias en términos del sentido común instalado.

Las iniciativas de evaluación masiva y estandarizada constituyen un tipo de política educativa que fue impulsada e implementada ampliamente en la última década del siglo pasado. En cambio, la evaluación de las y los docentes adquiere preponderancia en este siglo. Hablamos de una política que se está discutiendo en muchos países, independientemente del signo político del gobierno, como Argentina, pero que ya hay iniciativas en marcha en muchos otros países como Chile, Brasil, Ecuador, Perú, México. En muchos de estos casos, la evaluación docente trae consigo diversos modos de reconocimiento económico.

El tema recibe tratamientos diferentes en las distintas leyes. Bolivia es el único país que no hace ninguna mención a la evaluación docente.

Argentina establece que “son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema” y, entre muchas variables como la repetición, la promoción, los programas educativos, etc., establece “la formación y las prácticas de docentes”. Incluso establece que serán objeto de evaluación los propios métodos de evaluación.

Uruguay, en esta misma línea, dispone que para la evaluación de la calidad de la educación se tendrán en cuenta ciertos criterios rectores, entre los cuales se mencionan la coherencia entre los currículos y recursos educativos, con las orientaciones, principios y fines de la educación establecidos y la calidad de la formación y el desarrollo profesional de los docentes.

En estos dos casos, la evaluación está planteada más en términos de construcción de información o de un estado de situación de la educación acerca de diversas dimensiones entre las cuales aparece la docencia. No obstante, en el caso de Argentina, deja abierta la puerta al desarrollo de otras lógicas de evaluación.

En los casos de Brasil y Chile solo se hace una mención a la evaluación del desempeño y la evaluación de los profesionales. Esto no significa que la evaluación no constituya hoy una política central en materia educativa. Todo lo contrario, se trata de dos países con fuertes políticas de evaluación desde hace varios años, pero no se reglamenta en la ley general.

En algunos países aparece gran énfasis en la propia ley. Uno de ellos es Colombia. Allí la ley establece que se aplicarán “procedimientos

para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados”. Dispone exámenes periódicos, la evaluación anual institucional y exámenes de idoneidad académica para los docentes cada seis años.

Otro país es Ecuador, en el que la evaluación atraviesa la ley de manera llamativa. Explicita entre las obligaciones de los docentes el “ser evaluados íntegra y permanentemente”. También incorpora como derecho, como vimos antes, el de “recibir una remuneración acorde con su experiencia y con la evaluación de desempeño”. Establece la evaluación continua de los siguientes componentes: gestión educativa de las autoridades educativas, desempeño del rendimiento académico de las y los estudiantes, desempeño de los directivos y docentes, gestión escolar, desempeño institucional, aplicación del currículo, siempre de acuerdo a los estándares de evaluación definidos por la Autoridad Educativa Nacional.

Venezuela establece que el estado evalúa el desempeño de los docentes y sostiene que la evaluación, como parte del proceso educativo, es democrática, participativa, continua, integral, cooperativa, sistemática, cuali-cuantitativa, diagnóstica, flexible, formativa y acumulativa. Debe apreciar y registrar de manera permanente, mediante procedimientos científicos, técnicos y humanísticos, el rendimiento estudiantil, el proceso de apropiación y construcción de los aprendizajes, tomando en cuenta los factores sociohistóricos, las diferencias individuales y valorará el desempeño del educador y la educadora y en general, todos los elementos que constituyen dicho proceso.

Como dijimos anteriormente, Bolivia es el único país de la zona que no refiere a la evaluación docente. No obstante, sí refiere a la evaluación desde otra dimensión. Si bien no se ajusta a lo que estamos tratando aquí, resulta interesante. Esta ley habla de evaluación de la educación como una dimensión de las políticas en el marco de procesos participativos. Así, propone consolidar el sistema educativo plurinacional con la participación directa de madres y padres de familia, de las organizaciones sociales, sindicales y populares, las instituciones, las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos, afrobolivianos y comunidades interculturales en la formulación de las políticas educativas, la planificación y el seguimiento y evaluación del proceso educativo. Establece, además, que uno de los objetivos es, en el marco de la soberanía e identidad plurinacional, plantear a nivel internacional indicadores, parámetros de evaluación y acreditación de la calidad educativa que respondan a la diversidad sociocultural y lingüística del país.

## **7. PERSISTENCIAS, SINCRETISMOS Y TRANSFORMACIONES EN LA EDUCACIÓN SUDAMERICANA DEL NUEVO SIGLO**

Si miramos el conjunto de leyes sancionadas en el nuevo siglo, podemos observar cómo las mismas contienen elementos de ruptura y cambio respecto de las leyes precedentes aprobadas en los noventa, en un contexto de hegemonía neoliberal. Las definiciones del derecho a la educación intentan correrse hacia una concepción del mismo en términos de derecho social, a pesar de que siguen apareciendo elementos que dan cuenta de una definición en términos de un derecho individual. No obstante, la introducción de compromisos en torno a la igualdad y la universalidad de la educación es signo de un cambio en el discurso y en la racionalidad política desde la cual se piensa lo social.

En este sentido, tal vez los cambios más significativos se vinculen con la presencia que adquiere la integración en la diversidad cultural, por un lado, y el protagonismo que asumen los Estados no solo en la direccionalidad del sistema, sino en el desarrollo de la política educativa y en la responsabilidad por garantizar el derecho a la educación.

En relación con el rol que asume el Estado deben también tomarse en consideración los vínculos que los Estados y las leyes, de carácter nacional, establecen con el ámbito internacional. En algunos casos, las afirmaciones que las normas realizan tienen que ver con no suscribir algunas iniciativas o tendencias globales, como sucede en las leyes de Argentina y Uruguay, que explicitan que la educación no es un bien comercializable. Sin embargo, en la mayoría de las leyes sancionadas recientemente puede observarse la presencia de referencias internacionales, tanto para cuestiones relativas al currículum escolar o la evaluación educativa —el establecimiento de “estándares” nacionales en función de aquéllos definidos internacionalmente, como establece la ley peruana— como para incluir objetivos de la política internacional, como la promoción de la paz y la vigencia de los derechos humanos, en este último caso haciendo alusión a la Declaración de los Derechos Humanos. Este escenario permite afirmar que existe una internacionalización creciente, aunque no unívoca, de la cuestión educativa, que es disparadora de múltiples sentidos, entre los cuales deben incluirse la aspiración a la integración “latinoamericana”, “caribeña” o “regional” que varias leyes expresan.

Las leyes sancionadas a partir del año 2000 también contienen elementos que dan cuenta de una continuidad respecto de las políticas educativas de los noventa, mostrando cómo se filtran, incluso en aquellas leyes que claramente son producto de la búsqueda de construcción de un proyecto diferente, contenidos, concepciones y elementos propios del neoliberalismo

Una continuidad se vincula con el lugar significativo que tiene la educación privada en sus contenidos. Como sabemos, en las últimas décadas del siglo XX, la educación privada se expandió bajo el imperativo del mercado desde una lógica neoliberal. La confluencia en el interés en la educación privada de conservadores y liberales en el marco de gobiernos afines dio un gran impulso al sector que se evidenció en las leyes de los 90 con articulados que garantizaban condiciones reclamadas (como la autonomía pedagógica, los subsidios, la emisión de certificados, la elección de los docentes según reglas propias, la definición de planes y programas, etc.), y en algunos casos, ya reconocidas, pero en instrumentos legales de menor jerarquía. El modo en que ingresaba la educación privada en las leyes de educación la ponía en pie de igualdad con la educación pública (Paviglianiti, 1995).

En las leyes vigentes en la actualidad, esta situación se mantiene en buena medida. Por un lado, en varias de ellas (Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Venezuela) se habla de la educación pública para referir al conjunto del sistema, definiendo que el mismo se compone de establecimientos gestionados por el Estado (nominados como estatales, fiscales, oficiales o de gestión directa) y establecimientos privados dependientes de particulares. Brasil y Uruguay se diferencian, marcando una distinción clara entre educación pública y privada.

El segundo elemento, que denota cómo ciertos marcos de pensamiento de la hegemonía neoliberal siguen funcionando, se vincula con las alusiones a la idea de “calidad educativa”, que son comunes a las leyes analizadas. La idea de calidad asociada a la educación nació al calor de las reformas liberales en la década de los noventa. En las leyes vigentes sancionadas en esa época, como las de Brasil y Paraguay, se plantea el “mejoramiento de la calidad” de la educación como uno de los objetivos centrales de la política educativa, asociada a la evaluación de rendimientos, y la eficacia y eficiencia del sistema (Souza y Oliveira, 2003)

En las leyes educativas recientes, la idea de calidad tiene una presencia fuerte, pero con una serie de matices. En Argentina y Uruguay, es referida como parte de las responsabilidades que el Estado debe asumir en cuanto a la educación (proveer una educación de calidad), de modo similar a lo que sucedía en el marco de las reformas liberales. La calidad, aquí, se vuelve parte del derecho a la educación que garantiza el Estado, y los aprendizajes “de calidad” (y con “igualdad de oportunidades”) se tornan el objetivo central de la política educativa nacional. Lo que resulta relevante, en el caso de ambos países, es la permanencia de un término como el de la calidad en leyes que se propusieron revisar las concepciones liberales de normativas anteriores y el modo en que ese término se anuda con la

reposición de un lugar más principal para el Estado nacional y de una dimensión más social para el derecho a la educación, al que se incorporan valores como el de la igualdad.

En el caso de Perú, en cambio, es posible encontrar numerosas definiciones relativas a una educación “de calidad” que se inscriben en una racionalidad neoliberal, asociando calidad educativa con la rendición de cuentas a la población y “los usuarios” (art. 21), y a una formación “flexible” que permita enfrentar los retos del desarrollo.

Esta persistencia, sin embargo, no está exenta de que la idea de calidad sea el lugar de llegada de otras significaciones. En el caso de la ley de educación de Bolivia, la garantía de la calidad educativa aparece asociada a la defensa de la soberanía, la identidad plurinacional y la diversidad sociocultural del país. Aún más, el modo de procesar la idea de calidad de la ley boliviana introduce un elemento novedoso en los procesos de internacionalización de la educación, que se aleja de las dinámicas establecidas en relación con la incorporación en estándares y definiciones exteriores, y aboga por el planteo a nivel internacional, por parte de Bolivia, de indicadores, parámetros de evaluación y acreditación que tengan en cuenta la pluralidad cultural y lingüística del país (art. 5). Por su parte, en la ley venezolana, la idea de educación de calidad aparece junto al carácter público, social, gratuito, laico, igualitario, crítico, multiétnico, intercultural y plurilingüe de la misma (art. 3), y asociada a la equidad de género (art. 6).

Del mismo modo, vemos cómo en relación con la cuestión docente se presentan estas mismas tensiones y contradicciones. Por un lado, se reconocen derechos fundamentales a los docentes como trabajadores y como profesionales. Sin embargo, también aparecen elementos propios de los modos de regulación de la educación que se expandieron en los '90, en buena medida de la mano de algunos organismos internacionales, como los incentivos, el pago por productividad y los dispositivos de *accountability*.

Simultáneamente a todo lo anterior, un elemento novedoso en las leyes, pero que, paradójicamente, responde a una racionalidad y un impulso de la programática neoliberal, es la evaluación a gran escala de los aprendizajes, los docentes, las instituciones y otras dimensiones del sistema.

Estas continuidades y distanciamientos, con todos sus matices, permiten dimensionar cómo conviven conceptos de racionalidades políticas divergentes, sincretismos propios de un momento de crisis de hegemonía, en los que elementos propios de la construcción hegemónica previa se mixturán y redefinen en la configuración de nuevos discursos y en la construcción de instrumentos legales que abonen a proyectos sociopolíticos alternativos.

## **8. LA EDUCACIÓN SUDAMERICANA: ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL POSTCONSENSO DE WASHINGTON**

En este capítulo hemos desarrollado un análisis comparado de las leyes actualmente vigentes en los países latinoamericanos de América del Sur; a partir de algunos ejes centrales del campo de la política educacional como el rol que asignan al Estado y a otros actores, el modo en que es definido el derecho a la educación, la noción de igualdad que establecen, cómo regulan el trabajo docente y las formas en que incorporan la evaluación del sistema como instrumento de política pública.

La primera década del siglo XXI ha sido particularmente productiva en la sanción de nuevas leyes generales de educación que revisaron aspectos importantes de sus antecesoras de los años '90. En el análisis de estas leyes quedó en evidencia el modo en que la crisis del Consenso de Washington habilitó otras enunciaciones político-educativas impensables unos años antes. En particular, el reposicionamiento de los Estados Nacionales y la recuperación, por parte de ellos, de un rol principal para la educación, parece haber sido una de las consecuencias más visibles de este proceso. Esta consecuencia no es meramente retórica, sino que está asociada a la responsabilidad que el Estado debe asumir en torno de lo social. En varios países esto se traduce en las acciones que impulsa el propio Estado pero también otros actores, algunos tradicionales y otros renovados, como sindicatos y organizaciones sociales, que lograron posiciones de visibilidad en la arena política y educativa, y capacidad de incidencia en la configuración de la agenda político-pedagógica.

Si el Consenso de Washington suponía pensar las políticas sociales a partir de los mandatos de desregulación, subsidiariedad del Estado, primacía del mercado, centralidad de los particulares y políticas focalizadas, claramente lo que aparece con más fuerza en varias de las nuevas leyes supone la crisis de ese consenso: principalidad y regulación del Estado, garantía de derechos y universalización (o al menos ampliación) de las políticas. Es en este sentido que hablamos del postconsenso de Washington.

Sin embargo, es posible identificar tanto rupturas como continuidades y sincretismos en relación con el pasado neoliberal reciente. A lo largo del capítulo, hemos podido analizar no sólo las cuestiones que permanecen y las que han cambiado, sino también la complejidad de los procesos de cambio político-educativo y el modo en que ellos suponen hibridaciones, articulaciones de sentidos que no responden a una voz unívoca y rasgos que se entremezclan inestablemente, en algunos casos de modo inédito. Así, hemos podido observar cómo en las normas legales conviven, por ejemplo, rasgos de principalidad estatal con definiciones neoliberales del derecho a la educación, o bien que se articulen

con propuestas de promoción de la igualdad educativa que, en algunos casos, revisan las políticas “de equidad” de las últimas dos décadas y que, en otros casos, las refuerzan.

Es por ello que, no es posible caracterizar con un solo término a las leyes analizadas, ni tampoco plantear que las del pasado son “neoliberales” y las más recientes algo totalmente distinto aún cuando algunas de ellas, como las de Bolivia y Venezuela, se distinguen de las demás por su mayor contenido disruptivo. Más bien preferimos pensar la trama abierta entre el neoliberalismo y el postconsenso de Washington como un lugar de disputa por los sentidos de la educación, de negociaciones de significado y de lucha cultural por configurar las orientaciones político-educativas, las nociones de igualdad educativa que las sustentan, las definiciones de derecho a la educación en que se fundan, el papel de los Estados en este proceso y la posición de los docentes. Esta lucha, que es también una disputa por la hegemonía, no está cerrada y se mantiene vigente en la región. De ello dan cuenta la gran cantidad de matices que es posible identificar en un análisis comparado y, también, el modo en que significados neoliberales aún sobreviven en textos signados por la búsqueda de una transformación radical.

Esto nos advierte respecto de la gravitación que la perspectiva neoliberal tiene en el modo en que se construyen los discursos político-pedagógicos, así como de los límites que traza en relación con lo posible de ser dicho y pensado en la región y en el mundo. Dar cuenta de esos límites y de la vigencia de algunas premisas neoliberales constituye, entonces, una tarea sustantiva para el análisis de la política educativa y se torna fundamental para habilitar nuevas construcciones y concepciones.

La dimensión jurídica de los sistemas educativos constituye un territorio central –no el único, pero sí uno muy significativo– en la lucha por abrir horizontes más democráticos e igualitarios para América Latina; no sólo por lo que las normas establecen, sino por los modos en que disputan o consolidan perspectivas en torno a la educación en nuestros países.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Blanco, G. 1987 “Los agentes educativos” en *Cuadernos del Congreso Pedagógico, democracia e igualdad de oportunidades educativas* (Buenos Aires: EUDEBA) pp. 20-24.
- Bravo, H. F. 1998 “La educación en la Constitución reformada” en *Boletín de la Academia Nacional de Educación* (Buenos Aires) N° 35, octubre.
- CEPAL 2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago: Naciones Unidas).



- Comisión Episcopal de Educación Católica 2007 *La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional* (Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina).
- Feldfeber, M. 1997 “La propuesta educativa neoliberal” en *Espacios* (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras) N° 22.
- Feldfeber, M. 2000 “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem” en *Versiones* (Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires - Novedades Educativas).
- Feldfeber, M.; Andrade Oliveira, D. (comps.) 2006 *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos?* (Buenos Aires: Novedades Educativas).
- Gentili, P. 2009 “Marchas y contramarchas: el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (A sesenta años de la declaración universal de los derechos humanos)” en *Revista Iberoamericana de Educación* (Madrid: Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) N° 49.
- Krawczyk, N.; Vieira, V. L. 2008 *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva históricociológica* (São Paulo: Xamá).
- López, N. 2007 “Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región” en *Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación* (Buenos Aires: IPE-UNESCO).
- Oliveira, R. P. 2000 “Reformas educativas no Brasil na década de 90” en Catani, A. M.; Oliveira, R. P. 2000 *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (Belo Horizonte: Autêntica).
- Ossenbach Sauter, G. 1993 “Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)” en *Revista Iberoamericana de Educación* (Madrid) N° 1. En <<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie01.htm>> acceso 31 de julio de 2005.
- Paviglianiti, N. 1993 “El derecho a la educación: una construcción histórica polémica” en *Serie Fichas de Cátedra* (Buenos Aires: OPFYL- UBA).
- Paviglianiti, N. 1995 “La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad educacional argentina. Sus orientaciones hacia la privatización, la provincialización y recentralización de las decisiones en los poderes ejecutivos y el retiro del Gobierno Nacional del financiamiento de la educación pública” en *Serie Pedagógica* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de la Plata) N° 2.

- Pío XI 1950 “Divini illius magistri” en *Colección de Encíclicas Pontificias, 1830-1950* (Madrid: Guadalupe).
- Puiggrós, A. 1980 *Imperialismo y educación en América Latina* (México: Nueva Imagen).
- Puiggrós, A. 2003 *Qué pasó en la educación argentina: Breve historia desde la conquista hasta el presente* (Buenos Aires: Galerna).
- Saforcada, F.; Vassiliades, A. 2011 “Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur” en *Educação & Sociedade* (Brasil) N° 115, Vol. 32 2011, pp. 287-304.
- Souza, S. Z. L.; Oliveira, R. P. 2003 “Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil” en *Educação & Sociedade* (Brasil) N° 84, Vol. 24, pp. 873-895.
- Tenti Fanfani, E. (comp.) 2006 *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Tiramonti, G. 2001 *Modernización educativa de los noventa. ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* (Buenos Aires: FLACSO).

# TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ARGENTINA (2003-2011)

Myriam Feldfeber y Nora Gluz

## 1. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL “POSNEOLIBERALISMO”

En América Latina asistimos a un renovado interés por el estudio de la problemática del Estado y de la recuperación de la centralidad de la política en los procesos de redistribución social y en la construcción de proyectos sociales alternativos (Thwaites Rey, 2005 y 2010; Sader, 2008 y 2009; De Sousa Santos, 2005; García Linera, 2010; Moreira *et al.*, 2008) en el marco de los debates acerca de las formas o posibles bifurcaciones (Ceceña, 2008) que asume la actual etapa definida como “posneoliberal” (Sader, 2009).

Esta etapa se caracteriza, en forma esquemática, por la presencia de tres tipos de Estado en América Latina: los neoliberales, que continúan con las políticas implementadas en la década del '90, donde México, Chile y Colombia constituyen ejemplos emblemáticos; los países que buscan refundar el Estado —como Bolivia, Ecuador y Venezuela— y los Estados que procuran recomponer su capacidad regulatoria y de inversión, como en los casos de Brasil y Argentina<sup>1</sup> (Sader, 2008).

---

1 La apuesta a la integración regional constituye uno de los rasgos distintivos del nuevo escenario latinoamericano. Sader (2008) señala que la línea demarcatoria está entre los países que firman tratados de libre comercio con EE.UU. y los países que optan por la integración regional, entre ellos algunos dan pasos hacia la ruptura del

En los dos últimos casos, el proceso de la reconfiguración del Estado se identifica a partir de la asunción de los denominados gobiernos de “nuevo signo”<sup>2</sup> en la región, que se legitimaron en cierta medida a partir del cuestionamiento del consenso político reformista de los '90, caracterizado por la liberalización económica y la primacía del sector financiero y por la reforma del Estado basada en la descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales. La polarización social, la profundización de la pobreza, el crecimiento del desempleo y la disolución de los lazos de integración ciudadana, fueron algunas de las consecuencias más visibles de las reformas de esa etapa.

La oposición explícita de los nuevos gobiernos a dichas reformas pro-mercado se materializa en el intento por canalizar demandas sociales que emergen del proceso estructural de empobrecimiento económico, de exclusión social y cultural, y de ruptura de los sentidos de pertenencia a una comunidad política (Moreira *et al.*, 2008). Otro aspecto común de esta etapa remite a la “recuperación discursiva y práctica (política) del Estado en términos de intervención en la vida del país, ya sea en ciertas áreas económicas, en áreas sociales y en áreas políticas en términos de recuperar la potestad estatal en el territorio nacional y en relación con ciertos flujos provenientes de los procesos globales. [...] Esta recuperación de la institucionalidad y la actividad estatal reposiciona la política pública y, en ella, la planificación como el instrumento más concreto de la acción estatal y la intervención autónoma en áreas de la vida social” (Moreira *et al.*, 2008: 12)<sup>3</sup>. No obstante, estas políticas siguen conviviendo con viejas modalidades de intervención estatal.

---

modelo neoliberal, mientras que otros mantienen el modelo, flexibilizado, buscando recomponer el Estado, aumentando el empleo, mejorando las remuneraciones de los trabajadores y aumentando la capacidad de inversión estatal.

2 Es tema de debate si el nuevo signo de los denominados gobiernos progresistas de la región conlleva un “giro hacia la izquierda”. Quiroga (2010) sostiene que en América Latina “más que un giro a la izquierda lo que se reproduce, sobre todo en ciertos países (Venezuela, Bolivia, Ecuador) es el resurgimiento de una visión estatista, nacionalista y nativista de la política, resultado entre otras cosas del fracaso de las políticas neoliberales aplicadas en la región y de la crisis de los partidos. El eje del “núcleo duro” de la nueva izquierda latinoamericana es la lucha contra el neoliberalismo, su enemigo principal, sin muchos matices ni creatividad. Esa fuerza política, que se denomina a sí misma posneoliberal, podría ser calificada como izquierda antineoliberal” (Quiroga, 2010: 30).

3 Existe una evidencia y una preocupación en los nuevos gobiernos que parte de la constatación acerca de la deslegitimación de la política en América Latina. Esa pérdida de credibilidad por parte de las mayorías sociales se expresa tanto en su dimensión simbólica (la política como portadora de un sentido de comunidad y representación de una pertenencia histórica), como en su dimensión material (la política como instituciones, lugares y agentes de transmisión y procesamiento de demandas).

Es en este escenario, en el marco de nuevas configuraciones discursivas y prácticas políticas, que adquiere sentido la pregunta por las orientaciones de las políticas educativas de la poscrisis. Si partimos de considerar que el posneoliberalismo constituye un alternativa en disputa, una solución híbrida que de a poco va haciendo avanzar la esfera pública sobre la esfera mercantil; que busca fortalecer los espacios públicos para afirmar derechos de ciudadanía frente al capitalismo en su fase neoliberal que mercantiliza (Sader, 2008), cabe preguntarnos en qué medida las políticas educativas actuales ensanchan los límites de lo público para generar condiciones que posibiliten la materialización de los derechos, para incorporar a los que estaban afuera. Es desde esta perspectiva que analizamos las políticas que está implementando el gobierno nacional argentino en el campo educativo.

Nos proponemos reconstruir el papel central que el Estado ocupa como espacio privilegiado de regulación —aunque no es el único— (Barroso, 2005) y de definición de los textos de la política. Las políticas pueden entenderse como texto, en tanto “representaciones codificadas de modo complejo (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto) de modo igualmente complejo” (Ball, 2002: 21). La política estatal establece por ende el momento, contenido y reglas de juego de una disputa que siempre incide *en* y está influida *por* “una reestructuración, redistribución y división de las relaciones de poder” (Ball, 2002: 25)<sup>4</sup>. Pero la política también puede ser comprendida *como* discurso y *en* el discurso, lo que permite incorporar además cómo en las disputas por el sentido y por la delimitación de las reglas de juego se ejerce poder en términos de la producción de “verdad” y de conocimiento, de la delimitación sobre “quién, cuándo, dónde y con qué autoridad puede hablar” (Ball, 2002: 26).

En este trabajo nos proponemos analizar los modos de construcción de las políticas educativas en Argentina a partir de 2003 en una coyuntura contradictoria en la que coexisten tendencias tanto de continuidad como de cambio respecto de las orientaciones socio-económicas y de las políticas hegemónicas de la década del '90.

---

4 La política pública no se agota en el estudio de las tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1995) y la racionalidad que las atraviesa aunque sea nuestro principal objeto de análisis en este trabajo, sino que implica adicionalmente las relaciones de fuerza social que se ponen en juego en las múltiples lecturas y resignificaciones que de las políticas hacen los agentes involucrados en función de sus recursos, intereses y márgenes de acción —siempre limitados por los contextos específicos pero nunca determinados.

Al analizar la política consideramos las líneas de acción en la trama política más amplia, en su interjuego con otras políticas y otros discursos, en los modos en que construyen los problemas de intervención y demarcan los límites de lo que se gobierna y el modo en que se lo hace en la actual coyuntura de nuestro país. Para ello, nos centraremos en la legislación del período, en los principales programas y líneas de acción del Ministerio y en las evaluaciones existentes sobre algunas de estas líneas para comprender los contenidos y las reglas de juego y sus localizaciones, así como qué saberes y pensamientos habilita y qué voces legitima como autorizadas.<sup>5</sup>

El capítulo se organiza en cinco partes. La primera presenta las discusiones acerca de la política pública pos Consenso de Washington. La segunda, el marco regulatorio de la política educativa en el contexto de los cambios y las continuidades en los principales procesos políticos y económicos del país para interrogarnos acerca del “nuevo signo” de las políticas públicas en general. En el apartado siguiente analizamos cómo se construye la política pública nacional en educación en un país “federal” comprendiendo las peculiaridades que la organización federal ha tenido en nuestro país y los modos en que ha condicionado la relación nación-provincias. En el cuarto se reconstruyen las principales orientaciones de política desde los contenidos y las prácticas sobre la igualdad ciudadana en el contexto de fragmentación social que caracteriza a nuestro país. Por último discutimos cómo se concibe lo público en la política pública educativa actual para dar cuenta de los alcances y límites en la reconfiguración de los modos de construcción de la política educativa en el “posneoliberalismo”, centrándonos en sus efectos en términos distributivos a partir tanto de la ingeniería institucional de la administración de lo público como la disputa discursiva entre actores sociales en la que se juega tanto la preservación de privilegios como la superación, o al menos la disminución, de las profundas desigualdades que caracterizan a nuestra sociedad.

## **2. EL “NUEVO SIGNO” DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En Argentina, el ciclo caracterizado como “de nuevo signo” se inicia con el Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), a partir del período de recuperación que se abre luego de las crisis de 2001 y las elecciones presidenciales de 2003. El mismo ha sido objeto de análisis e interpre-

---

5 Las fuentes utilizadas son: normas del período 2003-2011, resoluciones del CFCyE y del CFE, documentos de los Programas del Ministerio de Educación e informes de evaluación de los Programas del Ministerio (PIIE y AUH), resultados de investigaciones y estadísticas oficiales.

taciones encontradas entre aquellos que plantean que no hubo cambios sustantivos en la matriz de redistribución social (Borón, 2011) a pesar de las mejoras en el nivel de ocupación y en los salarios (Basualdo, 2008; Bonnet, 2007), y los que sostienen que se está en condiciones de transitar hacia un nuevo “patrón de acumulación” (Tenewicki, 2007) o que estamos en presencia de un nuevo patrón de crecimiento (CENDLA, 2010). Entre unos y otros, los análisis que consideran que no hay ni continuidad lineal ni ruptura radical (Svampa, 2007). Algunos destacan la recuperación del poder político frente a la lógica economicista de los '90 pero con escasa eficiencia administrativa para fortalecer la política pública a largo plazo (Aronskind, 2009); otros la recuperación del papel del Estado en la implementación de políticas sociales hacia la ciudadanía aunque sin superar los mecanismos de control propios de los modelos asistencialistas (Hintze y Costa, 2010).

Después de la crisis de fines de 2001 y principios de 2002, y del período de transición caracterizado por la inestabilidad institucional, la mega-devaluación de la moneda (con la consecuente baja del salario real), el aumento del desempleo y la instalación de la protesta social en las calles, la presidencia de Néstor Kirchner implementó una política económica centrada en la recuperación del mercado interno y del empleo. Para ello desplegó una política cambiaria basada en mantener un tipo de cambio real alto, que sirvió a la vez para proteger a la industria nacional de la competencia externa (dando lugar a un intenso proceso de sustitución de importaciones, alentado asimismo por las políticas oficiales) y a impulsar las exportaciones. Esta política potenció el crecimiento económico (que en el período 2003-2007 fue de un 40%), ayudado por un cambio de precios relativos favorable a los productos de exportación del país, que permitió contar por primera vez en décadas con superávit externo y fiscal conjuntos.

Luego del *default* declarado en 2002, el peso de la deuda pública se redujo significativamente, pasando del 139,1% del PBI en 2003 al 51% del PBI en 2007. Este resultado estuvo influido, por un lado, por la renegociación que se llevó a cabo en 2005, y por otro por efecto del fuerte crecimiento de la economía. El crecimiento de las reservas también permitió saldar la deuda pendiente con el FMI en 2005 y ampliar de este modo el margen de autonomía en la determinación de las políticas internas. El crecimiento de la economía fue motorizado fundamentalmente por el sector productivo, a diferencia del crecimiento vinculado al sector financiero y de servicios no transables que caracterizó a la década del '90 (Aronskind, 2009). No obstante, persisten los debates sobre la continuidad, con algunos retoques, del modelo económico impuesto desde la última dictadura militar (Tenewicki, 2007; Borón, 2011).

Los impactos sobre la reducción de la pobreza fueron importantes, fundamentalmente por la disminución del desempleo, y fueron potenciados por algunas de las políticas gubernamentales, como la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo como instrumento de negociación salarial, la recomposición de los ingresos de los jubilados, la incorporación de 2 millones de beneficiarios al sistema jubilatorio, entre otras. También contribuyó la progresiva implementación de planes que promovieron formas asociativas y autogestivas de trabajo, sustentados en la concepción del trabajo como mecanismo de inclusión. Sin embargo, estas políticas aún permanecieron ligadas a los patrones asistenciales de la década del '90, en los que la atención a los sectores vulnerables fue concebida desde una estrategia focalizada que, desde el Estado o desde organizaciones de la sociedad civil, se desplegaban frente a fallas del mercado, de manera sectorial y restringida a un pequeño núcleo de beneficiarios y no a la ciudadanía en su conjunto (Hintze, 2007).

A partir de 2003 comenzó a revertirse la tendencia al aumento de la desigualdad producto del modelo socio-económico implementado desde la última dictadura cívico-militar. Como expresa Basualdo (2011), luego de veinticinco años de incremento de la desigualdad este proceso se detuvo, pero —si bien durante la posconvertibilidad ocurrió un descenso importante en el nivel de desigualdad, tanto entre los ingresos de los ocupados como en los ingresos familiares, dicha disminución no resultó suficiente para revertir el largo deterioro distributivo que tuvo lugar en el país desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta. Más aún, tampoco alcanzó para retrotraer la desigualdad al nivel que tenía a inicios de la década del noventa— (Basualdo, 2011: 20).

A partir de 2007, en un contexto de alto crecimiento, comenzaron a surgir las presiones inflacionarias, que no se habían producido anteriormente debido a que existía una importante capacidad ociosa en casi todos los sectores productivos. La estrategia del gobierno de intervenir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y de alterar las mediciones del Índice de precios al consumidor (IPC), generó desconfianza en las estadísticas oficiales y una proliferación de mediciones alternativas de consultoras privadas que alimentaron expectativas inflacionarias. Asimismo, restó credibilidad a las mediciones sobre la pobreza y sobre la mejora en las condiciones de vida de la población.

El área en que se produjeron cambios más significativos es la de los derechos humanos. El gobierno de Kirchner asumió como política de Estado la condena a la violación de los derechos humanos durante la última dictadura militar (1976-83), impulsó la derogación de las



leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, sancionadas bajo presión militar durante el gobierno de Raúl Alfonsín, y los indultos decretados por Carlos Menem, reabrió las causas para que pudieran ser juzgados quienes habían sido indultados; y descabezó la cúpula militar. Estas intervenciones acontecieron a la par del recambio de la Corte Suprema de Justicia, tendiente a independizar su accionar de las definiciones del Poder Ejecutivo Nacional.

En diciembre de 2007 asume la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, primera mujer presidenta electa por el voto popular. La acentuación de una retórica a favor de la intervención estatal, bajo los argumentos de garantizar un modelo de crecimiento económico con inclusión social y mayores niveles de igualdad va a caracterizar a esta etapa de gobierno<sup>6</sup>, en la que se implementaron diversas medidas tendientes a profundizar el rol del Estado en la prestación y regulación de los servicios sociales.

Entre sus primeras medidas, nacionalizó Aerolíneas Argentinas, una de las empresas estatales privatizadas en los '90, siguió luego con la estatización del Correo, privatizado en el mismo período. Una de las decisiones de mayor envergadura fue la re-estatización del sistema jubilatorio y la ampliación de su cobertura, poniendo fin al sistema creado durante el gobierno menemista que supuso la administración privada de los fondos de jubilación y pensión, y su traspaso a un régimen de capitalización individual.

En términos legislativos, se promulgaron normas que enfrentaron al gobierno con algunos de los sectores más concentrados del capital y con sectores conservadores de amplio poder político. Por un lado, se aprobó la Ley de Servicios Audiovisuales en reemplazo de la ley vigente desde la última dictadura militar. También se sancionó la Ley de Matrimonio Igualitario, que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo. Por otro, se intentó imponer retenciones móviles a la renta extraordinaria del sector agrario sojero, lo que

---

6 “El tema de la igualdad debe ser el signo distintivo también de este Bicentenario; seguir persiguiendo la igualdad, contra viento y marea, contra pequeños pero poderosos intereses que necesitan de las desigualdades muchas veces para en su criterio poder seguir teniendo poder. Yo creo que la igualdad es el gran instrumento liberador de las sociedades, de los pueblos y del mundo. Y me gustaría en todo caso si alguien alguna vez me recordara que lo hiciera como una persona que cuando estuvo en un lugar muy importante por cierto, tal vez el más importante que puede ocupar un argentino o una argentina, luchó denodadamente por la igualdad, por la redistribución del ingreso, porque todos los argentinos pudiéramos tener igualdad de posibilidades, que no significa que seamos iguales, es algo más sencillo, más humilde, que todos tengan las mismas oportunidades.” Cristina Fernández de Kirchner, 6 de abril de 2010. Citado en Kirchner, Alicia. *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular*. Tomo I, Ministerio de Desarrollo Social, 2010.

generó uno de los conflictos más serios que vivió el país luego de la crisis de 2001 y que terminó con una derrota del gobierno en el Parlamento (Aronskind, 2009).

Sin embargo, el gobierno retomó la iniciativa política frente a una oposición que no logró articular un proyecto alternativo. A fines de 2009, recuperando los debates instalados por el Frente Nacional contra la pobreza<sup>7</sup>, la presidenta estableció por decreto del P.E.N. (N° 1.602/09) la Asignación Universal por Hijo. Se trata de una política que otorga una prestación no contributiva a los sectores desempleados y a los empleados precarios equivalente a la que reciben los trabajadores formales por sus hijos. En función de la conceptualización de esta política se abren numerosos debates. En primer lugar, que si bien no se trata de una política estrictamente universal, puesto que sólo apunta a aquellos sectores que no perciben la asignación por medio del régimen contributivo e involucra a quienes no sobrepasan el salario mínimo, el diseño del mismo avanza en una propuesta más inclusiva al extender derechos reservados para los trabajadores formales hacia otros grupos sociales por su condición ciudadana (Gluz y Moyano, 2011). Asimismo, rompe con la lógica de programa cerrado y a término ya que la inscripción permanece abierta a los beneficiarios (Cogliandro, 2010) y reconoce que el modelo productivo del nuevo capitalismo ya no garantiza el acceso al bienestar social a través del empleo (Lo Vuolo, 2010)<sup>8</sup>.

---

7 El Frente Nacional contra la pobreza (FRENAPO) se constituye el julio de 2001, como continuidad del Movimiento por la Consulta Popular que surgió en La Matanza, el distrito más importante de la provincia de Buenos Aires, en diciembre del año anterior. Dicho movimiento se propuso organizar una votación para que el pueblo decidiera si estaba a favor de la instrumentación de un seguro de empleo y formación, una asignación por hijo y una jubilación para aquellos que no tenían acceso a ese derecho. Este movimiento fue producto de diversas movilizaciones populares frente al hambre y el desempleo que culminaban en nuevos planes sociales asistenciales. Lo conformaron centralmente la CTA y diversas organizaciones de Derechos Humanos junto con legisladores de partidos de izquierda.

8 Dada la extensión del debate respecto de las políticas universales o focalizadas en nuestro país, nos restringiremos a señalar dos cuestiones que las recorren. En primer lugar, lo universal o focalizado no define *per se* la progresividad o regresividad de una política sino sólo su estrategia de prestación. Las políticas universales suponen atender a toda persona en su condición de ciudadana sin más restricción que aquella que define el tipo de política del que se trate. En segundo lugar, una prestación universal no supone necesariamente garantía de igualdad, en tanto la historia de las políticas sociales ha mostrado mecanismos de estratificación que producen jerarquizaciones. Tal ha sido el caso de la educación y los circuitos de escolarización en función del sector social de la matrícula. Sin embargo, los efectos de las políticas focalizadas compensatorias implementadas en nuestro país en los '90 se han desarrollado en el marco del deterioro de las relaciones fundadas en el Derecho ciudadano y se han desplazado hacia lógicas filantrópicas fundadas en la tutela (Tenti, 1991; Grassi, 2002).

El impacto de esta medida en la mejora de las condiciones de vida de la población es difícil de evaluar por los problemas, anteriormente mencionados, en la medición por parte del INDEC de variables tan centrales como el nivel de pobreza y la inflación. Sin embargo, las investigaciones señalan que a pesar de que tuvo un impacto menor al esperado, se redujo la indigencia en un 34,6% y la pobreza en un 12,9% —medido según los datos de la canasta oficial— mientras que la desigualdad descendió en un 1,7% —considerando las mediciones oficiales y alternativas— (Calvi, 2011). Las investigaciones cualitativas, por su parte, evidencian que para estos sectores significó el acceso a un recurso estable, sin mediaciones clientelares, mejorando las condiciones de vida ante las fluctuaciones en los ingresos (Gluz y Moyano, 2011; ME, 2011a)<sup>9</sup>, aunque sostuvo mecanismos de control propios de sus predecesoras (Gluz y Moyano, 2011).

### 3. LAS POLÍTICAS DE “NUEVO SIGNO” EN EL CAMPO EDUCATIVO

La recuperación del rol del Estado y la centralidad otorgada a la política pública durante las gestiones kirchneristas también tuvieron su expresión en el campo de la educación. Senén González (2008) alude a la politización de las políticas educativas para dar cuenta de estas transformaciones.

El cambio de rumbo de los principales programas y líneas de acción del Ministerio de Educación de la Nación —el Estado en movimiento al decir de Thwaites Rey (2005)— así como la derogación de las leyes que orientaron las políticas reformistas de los noventa y la promulgación de nuevas leyes promovidas por el Poder Ejecutivo Nacional, expresan la apuesta oficial por redefinir los marcos de percepción y de acción, por reconfigurar —en términos de Rancière (2006)— el territorio de lo visible, de lo pensable y de lo posible.

La legislación constituyó uno de los instrumentos privilegiados de política que buscó dar respuesta a algunos de los problemas del sistema generados y/o agudizados por la implementación de la Ley de Transferencia y la Ley Federal de Educación (LFE), mostrando algunas continuidades respecto de la misma a la vez que incorporando nuevos contenidos y privilegiando nuevos actores en la construcción de la política. Sin embargo, en ciertos casos, hubo ausencia de iniciativas

---

9 La AUH reconoce en sus fundamentos que el mecanismo de integración es el trabajo formal. Si bien a lo largo del período éste se ha recuperado, persisten los problemas de fondo vinculados con el trabajo precario y el desempleo que afectan principalmente a los sectores populares. Según la EPH, para el segundo semestre de 2010, en el cuartil más pobre de ingresos familiares per cápita, casi la mitad de los trabajadores lo hacen en el sector informal, reduciéndose al 12% en el cuartil más rico (Kritz, 2011).

o acciones concretas para materializar los principios contenidos en las leyes, y en otros, la propia dinámica de funcionamiento del particular federalismo en nuestro país no logró generar las condiciones necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de las mismas. Promediando la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), la derogación de la LFE y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los '90.

Durante el período 2003-2007 se sancionaron las siguientes normas<sup>10</sup>:

- **Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase** (Ley N° 25.864, año 2003). Fijó un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país, estipulando que en caso de incumplimiento, los gobiernos provinciales deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos. Contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa.
- **Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente** (Ley N° 25.919, año 2004) que prorrogó por el término de 5 años o hasta la aprobación de una Ley de Financiamiento Educativo Integral el fondo creado en 1998 para otorgar aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes del país, luego de que la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) lograra mediante la protesta en la “carpa blanca” nacionalizar la discusión sobre el financiamiento educativo.
- **Ley de Educación Técnico Profesional** (Ley N° 26.058, año 2005), que regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario y la Formación Profesional. Se propone entre sus objetivos “estructurar una

---

10 En el año 2005 también se sancionó la *Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, que establece expresamente en su articulado el derecho a la educación: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente.” (Art. 15).

política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional”, área que fue totalmente relegada en la LFE<sup>11</sup>.

- **Ley de Financiamiento Educativo** (Ley N° 26.075, año 2005) estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno en función de objetivos establecidos como destino de las inversiones<sup>12</sup>. La Ley buscó incrementar la participación relativa de la Nación en el presupuesto consolidado destinado a educación. Se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales, a pesar del esfuerzo financiero, no resulte posible superar dichas desigualdades. El Artículo 10° estableció que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente; lo que permitió poner en funcionamiento las Paritarias Nacionales Docentes que comenzaron a implementarse en febrero del año 2008.
- **Ley Nacional de Educación Sexual Integral** (Ley N° 26.150, año 2006) que establece que todos los estudiantes “tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal”. A partir de la aprobación de los Lineamientos Curriculares en el año 2008, se creó en el ámbito del Ministerio de Educación el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, en una coyuntura signada por fuertes debates con los sectores más conservadores que se oponen al tratamiento de estos contenidos en las aulas.
- **Ley de Educación Nacional** (Ley N° 26.206, año 2006). La derogación de la LFE y su sustitución por una nueva Ley de Educación Nacional constituyó un acto simbólico de cambio

---

11 La Educación Técnica, de larga historia en nuestro país, fue subsumida dentro del nivel polimodal perdiendo su especificidad en términos formativos.

12 Algunos de esos objetivos son cuantificables y otros han sido definidos con gran nivel de generalidad, difícil de evaluar.

del rumbo y expresión en el campo educativo del quiebre del consenso reformista de los '90. La ley evidencia tanto elementos de ruptura como algunas continuidades con lo establecido en la LFE. Estas tendencias encontradas se expresan tanto en el proceso previo a la definición de la ley como en su articulado final. En términos de procedimientos, aunque no constituye la expresión de un consenso social amplio, incorporó al diálogo a distintos sectores sociales, entre ellos a los sindicatos docentes. Sin embargo, aunque se presentó oficialmente como una estrategia de participación, el mecanismo de consulta ha sido cuestionado en tanto no se generaron las condiciones en términos de espacios, tiempos, circulación de información y procedimientos a través de los cuales las diferentes opiniones fueron ponderadas e incorporadas a la propuesta final. Efecto probablemente de las limitaciones del proceso de consulta, pero también de las históricas relaciones de poder entre Estado, Iglesia y otras corporaciones, algunas de las definiciones sobre la educación pública de los '90 perduran en el texto de ley junto con otras que expresan sentidos contrapuestos (Feldfeber, 2006).

En términos de contenidos, el primer aspecto a destacar es la conceptualización de la educación como bien público y como derecho social, y la centralidad del Estado en la garantía de este derecho. Mientras en la LFE el Estado garantizaba la política educativa, en la LEN se señala que el Estado garantiza el derecho social a la educación.

Estos principios se yuxtaponen con resabios de la formulación de la educación como un derecho personal y con el rol de la familia como agente natural y primario de la educación tal como lo establecía la LFE de 1993. Uno de los temas a nuestro juicio más sensibles es el haber sostenido la concepción de que todas las escuelas son "públicas", centrando las diferencias en la gestión: estatal o privada (Feldfeber, 2003). Sobre la base de esa definición, se incorporan dos nuevos tipos de gestión: la gestión social y la cooperativa, reconociendo de este modo las experiencias educativas que desde la crisis están desarrollando distintas organizaciones de la sociedad, incluidos los nuevos movimientos sociales<sup>13</sup> (Gluz, 2008).

Otro aspecto central se vincula con la necesidad de establecer una estructura académica común. La Ley de Educación Nacional modifica nuevamente la estructura de niveles y ciclos que había sido reformada con la LFE e implementada de modo dispar en cada una de las

---

13 Al año siguiente se avanza con la resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 33-07, que precisa y define esas instituciones.

provincias. Vuelve a los niveles de educación primaria y secundaria (en lugar de la Educación General Básica y el Polimodal) pero sin lograr unificar —por las diferencias entre las provincias— la duración de cada uno de estos dos niveles, postergando a futuro esta cuestión central que se vincula con la unificación del sistema. Como ejemplo, la provincia de Buenos Aires —que concentra aproximadamente el 40% de la matrícula del país— cuenta con una educación primaria de 6 años y una secundaria de igual duración. Mientras que su vecina Ciudad de Buenos Aires tiene una escuela primaria de 7 años y una secundaria de 5 años, lo que genera no pocas dificultades en términos de articulación del sistema. Esta situación resulta especialmente sensible dado que la LEN extiende la obligatoriedad escolar a todo el nivel secundario, generando un doble desafío: la unificación de la estructura académica y la real incorporación de toda la población en este nivel de enseñanza.

Promulgada la ley, el énfasis pasó a una serie de medidas fundadas en el discurso de la “inclusión”, que caracterizaron fuertemente al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, desde la AUH ya mencionada y una serie de estrategias y programas hacia la secundaria ahora obligatoria, como el Plan de Mejora de la Escuela Secundaria; la propuesta de Apoyo Socioeducativo y la inclusión digital a través del Programa Conectar Igualdad.

Estas medidas estuvieron acompañadas por el incremento del presupuesto de acuerdo con lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo. En el año 2009 la inversión superó la meta prevista, llegando al 6,4% del PBI. Sin embargo, el crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias (Cippec, 2011), cuestión sobre la que volveremos más adelante. En la actualidad está pendiente la sanción de una nueva Ley de Financiamiento que contemple la educación secundaria obligatoria.

Estas medidas intentan reconstruir un piso mínimo de igualdad que posibilite hablar de sistema educativo, a la vez que rechazan la lógica neoliberal que traslada la responsabilidad a las instituciones y a las familias, colocando sólo a la escuela como centro de cambio.

Sin embargo, algunos aspectos de las políticas de reforma de los '90 permanecen inalterables como la Ley de Educación Superior vigente desde el año 1995, aún cuando existe cierto consenso generalizado acerca de la necesidad de derogarla y se han presentado diversos proyectos de ley, al tiempo que la Cámara de Diputados de la Nación desarrolló un trabajo de consulta y relevamiento de opiniones sobre la situación de la Educación Superior en vías a la sanción de

una nueva Ley de Educación Superior<sup>14</sup>. En lo que respecta a las políticas desarrolladas en materia universitaria, los estudios señalan la ausencia de una nueva agenda integral que de cuenta de una ruptura significativa respecto de la agenda reformista instalada en los '90 en torno al modelo del Estado evaluador. Los trabajos de Chiroleu (2006) y Suasnabar (2005) sostienen que a pesar de ciertos avances, como por ejemplo el incremento del presupuesto en ciencia y tecnología, hay una inercia o continuidad de la agenda de los '90 y ausencia de una política integral en materia de educación superior.

En materia de Ciencia y Tecnología se aumentó el presupuesto, se propuso llegar a duplicar para 2015 la cantidad de investigadores que tenía hasta entonces el país, identificar las líneas prioritarias para la investigación, reformular el funcionamiento de los organismos de Ciencia y Tecnología, y salvar y corregir las deficiencias en el campo de la distribución geográfica de los recursos humanos y financieros. Se implementó un Programa de repatriación y vinculación con científicos argentinos que residen en el exterior (Raíces) que implicó fondos, contratos y un programa de reinserción que fue lo que permitió que más de 800 investigadores volvieran a investigar en Argentina y un Programa de arraigo de investigadores en el interior del país con el CONICET. También se otorgaron becas para investigadores en zonas postergadas (Ridel, 2011). El Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" se planteó como meta para el año 2010 alcanzar una inversión nacional en ciencia y tecnología equivalente al 1% del Producto Bruto Interno (PBI) frente al 0,49% que se invirtió en el año 2004 y el 0,53 % del PBI del año 2005.<sup>15</sup>

Otra creación significativa, apenas asumió Cristina Fernández de Kirchner, fue la del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, cuya misión es "orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad de la economía argentina, bajo el paradigma del conocimiento como eje del desarrollo". En el año 2008 se sancionó la Ley N° 26.241, que transformó en política de Estado el Programa Raíces.

Frente a la creación de una vasta red de universidades privadas en los '90 y de universidades públicas en el marco de la diferenciación del sistema (Marquina, 2011), a partir de la última década se crearon nuevas universidades orientadas por el imperativo de la inclusión:

---

14 Al respecto ver Aportes para el Debate de la Ley Nacional de Educación Superior <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/educacion/nuevapresentacionles.htm>>.

15 Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" 2006-2010, MINCyT, diciembre de 2006.



democratizar el acceso y alcanzar con la educación superior territorios y poblaciones anteriormente distantes y excluidas históricamente de la universidad<sup>16</sup>.

Otras orientaciones de la política educativa encuentran importantes obstáculos para poder avanzar hacia su plena concreción, como es el caso de la Escuela Secundaria Obligatoria, en tanto no se generan las condiciones que permitan diseñar una nueva escuela que pueda incluir a todos, lo que implica, entre muchas otras cuestiones, pensar una transformación radical del formato escolar y de los puestos de trabajo docente. Una parte importante de las dificultades reside en las peculiaridades del federalismo argentino, que como veremos a continuación, fluctuó entre el avasallamiento a la soberanía provincial y el dejar a las jurisdicciones libradas a su suerte, dejando intactas las amplias brechas de desigualdad entre las diferentes regiones de nuestro país.

#### **4. CÓMO SE CONSTRUYE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL EN EDUCACIÓN EN UN PAÍS “FEDERAL”**

La construcción de la política pública en el campo educativo tiene estrecha vinculación con las formas particulares que asumió el federalismo en Argentina, caracterizado en sus orígenes por una síntesis entre el modelo unitario y la confederación. Sin retrotraernos a la historia centralista de nuestro sistema educativo, las transferencias de instituciones nacionales a los Estados subnacionales generó un proceso a partir del cual el Estado nacional se fue desligando de su responsabilidad por garantizar el derecho a la educación a la vez que se establecieron mecanismos de recentralización para imponer las reformas diseñadas en las instancias centrales de gobiernos, en un contexto en el que a la debilidad de las administraciones provinciales se les sumaba la dependencia de las transferencias de recursos por parte del gobierno nacional. Frente al incremento en las desigualdades entre las jurisdicciones y la desarticulación del sistema escolar a lo largo y a lo ancho del país, el conjunto de las leyes sancionadas a partir del año 2003 incluyen en mayor o menor medida aspectos relativos a la gestión federal de la educación que buscan dotar de un mayor protagonismo al Estado nacional en lo relativo a la direccionalidad de la política educativa, con importantes intentos de integración del sistema (Feldfeber, 2011). No obstante, las transformaciones del período son aún insuficientes para poder garantizar un sistema educativo nacional sobre bases federales que respete la soberanía provincial, persistiendo

---

16 La obligatoriedad de la educación secundaria constituyó una medida central en este proceso de inclusión en la educación superior.

serios problemas de articulación entre las políticas nacionales y jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación.

Estos problemas trascienden el campo educativo y se vinculan con los orígenes del federalismo y con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, entre otras cuestiones, que delimitan la distribución de atribuciones, obligaciones y responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno (Estados nacionales y subnacionales).

Hasta mediados del siglo XX al menos, el gobierno nacional tuvo un papel protagónico en materia educativa, fundamentalmente mediante la creación de escuelas, la prestación del servicio educativo, el financiamiento y el apoyo técnico. La Nación manejaba la mayor cantidad de escuelas, contaba con recursos e infraestructura y se reservaba el control de los títulos. Sin embargo, a mediados de siglo comenzaron a desarrollarse dos procesos que redefinieron el rol del Estado nacional: el sector privado fue creciendo y a su vez adquiriendo cada vez mayor autonomía, y las escuelas nacionales se transfirieron a las provincias (Paviglianiti, 1991).

Luego de los procesos de transferencia, el resultado fue el pasaje desde un sistema educativo regulado por el Estado nacional bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público, hacia otro formalmente descentralizado, diversificado y fragmentado<sup>17</sup> bajo nuevas formas de regulación y control (Feldfeber, 2009).

Si bien el discurso que sustentaron las políticas de desregulación, descentralización y privatización de los servicios sociales en el marco de los procesos de reforma del Estado fue el de la recuperación del federalismo “perdido” (Salonia, 1996); una característica distintiva de los modos de construcción política de los ’90 fue la concentración de funciones de control en manos del gobierno nacional, generando un centralismo fáctico en el marco de una retórica descentralizadora. Algunas de esas funciones fueron explícitamente definidas en los marcos políticos establecidos por la Nación; otras en cambio fueron concentradas “de hecho” a través de distintos mecanismos de coacción económica que condicionaron el envío de fondos al sometimiento de las definiciones de política a nivel jurisdiccional a las prescripciones del ministerio nacional<sup>18</sup> (Gluz, 2009). Sin embargo, esta homogeneización

---

17 La fragmentación refiere a la pérdida de referentes comunes que dan unidad al sistema escolar y que configuran las bases de una socialización común. Se vincula con los procesos más globales de polarización social (Castel, 1998); del declive de las instituciones modernas como las escuelas (Dubet, 2006) y la agudización de la competencia escolar y de las estrategias de distinción de las familias ante la masificación escolar en contextos de exclusión (Tenti, 2007; Tiramonti, 2004; Kessler, 2002, entre otros).

18 El capítulo de Gluz profundiza en esta cuestión a través del análisis del Pacto Federal Educativo y del Plan Social Educativo.

en las orientaciones político-educativas no significó una mayor igualdad entre y al interior de las jurisdicciones para poder superar los problemas de fragmentación del sistema.

La fragmentación ha sido y es efecto de múltiples procesos convergentes. Entre los más sensibles, la diferenciación de los recursos financieros disponibles, que ha condicionado significativamente el servicio prestado en cada jurisdicción. La distribución de los recursos entre la Nación y las provincias que se realiza a través del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, es un tema a resolver. La reforma constitucional de 1994 estableció la sanción de un nuevo régimen de coparticipación impositiva que reemplace al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente y que garantice una distribución más equitativa de los recursos<sup>19</sup>. Este régimen debía aprobarse antes de la finalización del año 1996 (Cláusula transitoria 6<sup>o</sup>), sin embargo, y a pesar del extraordinario crecimiento económico y de la recaudación de impuestos de los últimos ocho años que han permitido revertir el contexto fiscal de las últimas décadas, las dificultades políticas han impedido que hasta el momento se pudiera avanzar en el consenso sobre un nuevo régimen.

El Régimen de Coparticipación Federal de impuestos tiene directa incidencia en materia educativa, en la medida en que las provincias dedican actualmente aproximadamente entre el 25% y el 35% de sus presupuestos al financiamiento de la educación y que en casi todas las jurisdicciones los recursos propios no alcanzan para financiar el 50% del presupuesto provincial.

El Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, que debería servir como un instrumento para la redistribución de recursos entre jurisdicciones y para el fortalecimiento de las más débiles, ha producido en los hechos una profundización de las desigualdades, y ha reforzado las tendencias históricas a la dependencia de las provincias respecto de los recursos nacionales. La heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de su situación socio-económica, de su tradición política, de sus capacidades financieras y técnicas, y de los niveles de escolarización de la población, sumada a los diferentes modos y ritmos de implementación de la reforma de la década de los

---

19 El inciso 2 del Artículo 75 de la Constitución establece que “una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”.

'90, agudizaron los históricos problemas de desigualdad entre ellas (Feldfeber, 2011).

Más allá de los límites que presenta el indicador de inversión por alumno por provincia para dar cuenta de esta desigualdad, las diferencias son muy significativas. Mientras que el promedio de la inversión por alumno del sector estatal en el año 2009 era de \$ 6.126, persisten grandes desigualdades por región. La mayor inversión por alumno se alcanza en cinco provincias patagónicas y en la CABA, mientras que cinco provincias del norte y San Luis están en el extremo opuesto. Así, por ejemplo, Tierra del Fuego invirtió \$ 13.692 por alumno, Salta invirtió sólo \$ 2.774 en el año 2009 (CIPPEC, 2011).

El federalismo se vincula también con una cultura política que regula los derechos y los deberes de los diferentes actores en lo que concierne a la ciudadanía, la participación política y la representación republicana (Carmagnani, 1993). En este plano, algunos de los problemas centrales se vinculan con los procesos de toma de decisiones, con los actores involucrados y con los mecanismos que permitan garantizar el efectivo cumplimiento de los acuerdos establecidos.

En la búsqueda de soluciones a estos problemas la LEN creó el Consejo Federal de Educación (CFE), que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>20</sup>. Al igual que el anterior Consejo es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, que debe asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. A diferencia de lo que sucedía anteriormente, la ley estableció que las resoluciones del CFE serán de cumplimiento obligatorio cuando la asamblea así lo disponga, de acuerdo con la reglamentación que la misma establezca para estos casos. Sin embargo no queda claro si este principio que permite al Consejo tomar decisiones de carácter vinculante para dotar de unidad al sistema, podría entrar en contradicción con la autonomía de las provincias para definir las políticas para las escuelas que se encuentran bajo su jurisdicción.

En diversas líneas de trabajo impulsadas por el Ministerio de Educación se observan intentos de articular el sistema federal sobre una base común nacional que respete la diversidad de las provincias. Una de estas líneas se observa a partir de la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo regulador nacional responsable de impulsar políticas de fortalecimiento que articule los niveles nacional, jurisdiccional e institucional, tema que se aborda en el cuarto capítulo de este libro.

---

20 Está presidido por el Ministro de Educación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

En los programas de atención a los sectores más vulnerables también se observa la construcción, aún incipiente, de una dinámica de trabajo más federal frente a las intervenciones directas sobre las provincias o sobre las escuelas, modalidad típica de los años '90 (Gluz, 2009). De este modo, aunque las provincias tienen la atribución de redefinir y articular las políticas nacionales en función de sus prioridades jurisdiccionales y que a diferencia de los años '90 las propuestas no tienen elevados niveles de prescripción; no se observan políticas activas eficientes en términos de mejorar la tecno-burocracia provincial que fortalezca la autonomía para la adecuación y articulación de las políticas nacionales a las realidades locales. Ejemplo de ello son los resultados de políticas como el Programa Integral para la Igualdad Educativa que reemplazó las intervenciones focalizadas compensatorias<sup>21</sup>. En las provincias menos dependientes económica y profesionalmente de la nación, se observó una apropiación de las orientaciones nacionales a través de la redefinición en función las problemáticas propias priorizadas por la gestión provincial; mientras que en aquellas provincias con altos índices de vulnerabilidad y que por lo tanto contaban con una mayor cantidad de "escuelas PIIIE", con menor presupuesto provincial para el desarrollo de líneas propias de actuación, equipos regulares más reducidos y con menor capacidad de gestión estatal, adoptaron los lineamientos nacionales sin variaciones y sin redefinir la relación con el nivel central prevaleciente en los '90 (Gluz y Chiara, 2007).

## **5. LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE IGUALDAD E INCLUSIÓN**

El desplazamiento del discurso de la equidad y la compensación que orientó las políticas de la década de los noventa por el de la inclusión y la igualdad constituyó una de las transformaciones más relevantes en las orientaciones del Ministerio de Educación de la Nación. Sin embargo, los cambios en los discursos acerca de la relación entre pobreza y educación no siempre encuentran su correlato ni en los textos de las políticas ni en las redefiniciones y sentidos que construyen los actores involucrados en el desarrollo de las mismas.

Las políticas de esta etapa están atravesadas por modos de cons-

---

21 El PIIIE se creó en 2004 con el propósito de intervenir sobre las deterioradas condiciones de enseñanza en escuelas que atendían a sectores vulnerables. Trabajó con las escuelas primarias que atendían a los niños de las familias más afectada por la crisis social mejorando sus condiciones de enseñanza en el marco de las orientaciones comunes para el nivel a través del otorgamiento de recursos para equipamiento, infraestructura y para el desarrollo de iniciativas pedagógicas que fueron acompañadas por equipos provinciales afectados al Programa. Para el año 2006 cubría el 28,5% de la matrícula estatal del nivel, teniendo mayor injerencia en las provincias de mayor NBI.

trucción de la política propios de los noventa que se tensionan con nuevos horizontes de sentido en torno a la igualdad. En un primer momento, la creación en 2004 del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que reemplazó al PSE en la intervención hacia las escuelas primarias que atendían a la población de mayor vulnerabilidad, confrontó con el discurso de la carencia de los estudiantes a partir del énfasis en las condiciones de enseñanza partiendo de la idea de que “todos pueden aprender”. Sin embargo, mantuvieron mecanismos de intervención propios de los '90, como la modalidad de organización por programa propia de la focalización compensatoria, con un equipo específico, con rituales y prácticas propias, que establecieron una identidad diferente a la de las escuelas comunes: el ser “escuelas PIIE” (Gluz y Chiara, 2007). Algo similar sucedió con las becas estudiantiles. Si bien se establecieron becas destinadas a la población no escolarizada para que reingrese al sistema junto con propuestas institucionales de acompañamiento a través del Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes “Volver a estudiar” y “Todos a la escuela”<sup>22</sup> sin cupos ni competencias para acceder a ellas; junto con estas nuevas becas se mantuvieron las del PSE de carácter focalizado y meritocrático, destinadas a un cupo acotado de estudiantes en condición de vulnerabilidad, que debían competir por el acceso a los limitados recursos demostrando peores condiciones económicas que otros ya que el acceso se condicionaba a la posición en un ranking de pobreza, a la regularidad escolar y a no repetir el año en curso a partir del ingreso al tramo no obligatorio de la escolaridad (Gluz, 2011).

Recién en el año 2009, las políticas del sector que, como dijéramos, estuvieron centradas en transformaciones legislativas sin correlatos claros en materia de intervenciones efectivas o con notorias ambigüedades respecto de las pretensiones rupturistas con los '90, empiezan a desarrollarse acciones específicas para la concreción del derecho a la educación. Aunque aún no pueden ser evaluadas en términos de impacto, introducen junto a los textos normativos prescripciones prácticas que más allá de ser objeto de múltiples reinterpretaciones, como todo texto de política, delimitan nuevos horizontes de sentido.

A partir de aquí, las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación van a enfatizar la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la LEN. En esta línea se inscriben además de la AUH por

---

22 El primero era para la educación obligatoria, desde los 6 hasta los 14 años; el segundo para finalización del entonces polimodal, de 15 a 18 años.

hijo anteriormente descripta<sup>23</sup>, las políticas para escuela secundaria obligatoria, el desarrollo de un programa de inclusión digital a través del Programa Conectar Igualdad y las políticas de terminalidad de la escuela secundaria a través del Plan FinEs.

Las políticas hacia la educación secundaria expresan la intención de revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel secundario. Los textos oficiales enfatizan la necesidad de construir una escuela secundaria capaz de motivar, incluir y retener a los jóvenes y adolescentes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela. Para ello proponen una revisión integral que abarca desde los contenidos hasta el gobierno escolar. En mayo de 2009 el Consejo Federal de Educación aprueba mediante la Resolución N° 79 el Plan Nacional de Educación Obligatoria, el cual “ofrece la oportunidad de una construcción conjunta que integre las políticas nacionales, provinciales y locales, las estrategias para enfrentar los desafíos de la educación obligatoria, en sus diferentes ámbitos, niveles y modalidades y la articulación con las intervenciones intersectoriales de otros ministerios y organizaciones sociales”.

Al año siguiente se lanza el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, con una inversión de 2.132,7 millones de pesos para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y en nuevos planes curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias pedagógicas de los estudiantes. La Propuesta de Apoyo Socioeducativo para alumnos, escuelas y jurisdicciones se propone promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes, así como garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Asimismo, a través de la Dirección de Políticas Socioeducativas se otorgan becas, bicicletas o abonos de transporte, libros y útiles para garantizar las condiciones de cursada de los sectores más vulnerables, sosteniendo de este modo acciones focalizadas de contención a ciertos sectores en el marco de políticas de carácter universal para el nivel.

Desde la autodenominada Transformación Educativa a la actualidad, la matriculación en la escuela secundaria ha vivido un incremen-

---

23 Cabe aclarar, no obstante, que en el campo educativo su incidencia dependió de cómo la misma fue asumida por la gestión política de dicha cartera. En algunas provincias se articuló con intervenciones más activas de los ministerios respecto de la inclusión escolar y la garantía de las vacantes en barrios con escasa oferta institucional, mientras que en otros casos las intervenciones ministeriales fueron escasas y la articulación entre esta medida social y la política educativa mantuvo una lógica más sectorial (Gluz y Moyano, 2011; ME, 2011).

to significativo, en especial en el primer tramo en el que se observa un crecimiento continuado entre los años 1997 y 2009. El ingreso de nuevos estudiantes se mantiene en un 2% promedio en el nivel, en el total del país (DINIECE, 2011b).

Es significativo en términos de inclusión que entre el segundo trimestre 2009 y el segundo trimestre 2010, el incremento del 2,4% de la matrícula de los jóvenes de entre 13 y 17 años en la escuela secundaria impactó centralmente en los sectores más vulnerables, lo que probablemente se explique por el efecto combinado con la AUH. Mientras en los dos quintiles más ricos se observa un leve descenso de las tasas netas de escolarización, en los dos quintiles más pobres el incremento de la matrícula del nivel para los jóvenes de entre 13 y 17 años es significativo. Para el primer quintil de ingresos, el ascenso es del 71,8% al 77,2, mientras que en el quintil siguiente, se pasa del 79,9% al 84,2% (Fuente: CEDLAS a partir de datos EPH).

El crecimiento de la matrícula en los últimos años de la escuela media probablemente se vea reforzado también por la unificación de la estructura a partir de la LEN, que posibilita la continuidad de la trayectoria en el mismo establecimiento evitando el desgranamiento producto del cambio de institución. *“En el año 2006, más de la mitad de la matrícula (55,1%) asistía a establecimientos con oferta de secundaria completa, poco menos del 30% concurría a establecimientos con ciclos básicos independientes y el resto lo hacía en ciclos orientados independientes, en tanto en el año 2009 se observa un aumento de la proporción de alumnos que asistían a establecimientos con oferta de Secundaria completa (64,2%)”* (DINIECE, 2011b).

Sin embargo, se trata de una expansión segregativa (Van Zanten, 2008), neutralizando parte de los avances en tanto no se opera sobre la fragmentación<sup>24</sup> del sistema escolar, que constituye una de las dimensiones centrales sobre las que se construye la desigualdad escolar hoy. Al año 2011, la tasa neta de escolarización promedio supera el 70% mostrando el incremento sostenido de la escolarización secundaria, pero las brechas provinciales continúan siendo elevadas: mientras algunas provincias — como Santiago del Estero — apenas alcanzaban a la mitad de los jóvenes en otras llegaban al 85% — es el caso de Tierra del Fuego o Ciudad de Buenos Aires. (DINIECE, 2011a). La fragmentación se expresa no sólo en la cobertura, sino también en el tipo de establecimientos. *“...la mayor*

---

24 El concepto de fragmentación escolar refiere a las nuevas formas que adquiere la desigualdad social hoy y que se expresa en el campo educativo a partir de la masificación y desinstitucionalización que debilitan la capacidad de la escuela de imponer marcos normativos comunes y que se evidencian en una agudización de la diferenciación interinstitucional que desiguala pero también atraviesa a los distintos sectores sociales.



*parte de los establecimientos que sólo ofrecen el ciclo Básico Independiente se encuentran emplazados en localizaciones con mayor NBI (23,5% y 29,6% de establecimientos en los quintiles 4 y 5, respectivamente). Por el contrario, la mayoría de las instituciones con oferta de SC y COSI se encuentran ubicadas en zonas donde la población presenta mejores condiciones socioeconómicas (46,8% y 60,7% respectivamente sumando los quintiles 1 y 2 [...] en los ámbitos más pobres, predomina una oferta incompleta, que se concentra en el ciclo básico. En cambio, en las zonas de mayores recursos, la oferta de este nivel se compone de los dos ciclos educativos.)” (DINIECE, 2011a)<sup>25</sup>.*

Otra medida de inclusión escolar relacionada con las anteriores es la creación del Programa Conectar Igualdad (Decreto presidencial 459/2011), tendiente a la inclusión digital a través de la entrega de netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial y de Institutos Superiores de Formación Docente; en forma paralela al desarrollo de contenidos digitales que se utilicen en propuestas didácticas. Según la información del propio ministerio, para mediados de 2011 habían sido distribuidas 1.800.000 netbooks en todo el país, cubriendo la tercera parte de la población destinataria de las mismas para esta primera etapa (ME, 2011b).

Por otra parte, según indican los estudios evaluativos oficiales, *“En los sectores más vulnerables, la presencia de la herramienta ha facilitado la distribución del material bibliográfico o de trabajos prácticos. Esto significa que los alumnos pueden acceder de forma gratuita a libros, artículos y material de estudio que antes implicaba un obstáculo para el trabajo en el aula y el desarrollo de la tarea escolar”* (ME-Conectar Igualdad, 2011: 46).

Sin embargo, para 2010, los informes internos de seguimiento y monitoreo indicaban algunas cuestiones pendientes vinculadas con la sostenibilidad de la medida. Una de las más relevantes es la lentitud en la asignación de los cargos de administrador de red y la falta de conexión a Internet en muchas escuelas que limita la efectiva integración digital. *“Sin los recursos internos para enfrentar estos desafíos, las posibilidades de uso de las netbooks en el espacio escolar se ven reducidas”* (MEN, 2011)<sup>26</sup>. A ello se suman las dificultades que encuentran las instituciones para el mantenimiento de los equipos, para sostener normas de funcionamiento adecuadas del piso tecnológico (MEN,

---

25 La sigla SC refiere a instituciones de Secundaria Completa, mientras que la sigla COSI significa Ciclo Orientado de Secundaria Independiente que abarca sólo los últimos 3 años del nivel.

26 Fuente: <[http://www.conectarigualdad.gob.ar/wp-content/themes/conectar\\_igualdad/pdf/informe\\_seguimiento\\_2010\\_0.pdf](http://www.conectarigualdad.gob.ar/wp-content/themes/conectar_igualdad/pdf/informe_seguimiento_2010_0.pdf)>.

2011) y para avanzar desde el uso exploratorio y asistemático a su aprovechamiento pedagógico (ME-Conectar Igualdad, 2011).

Más allá de límites que puedan tener estas medidas y de las dinámicas de apropiación que pueden tanto potenciar como neutralizar las intenciones inclusivas de los textos de las políticas, hay dos modos de construcción de las políticas que buscan transformar las estrategias político-educativas propias de los '90. Por un lado, intervienen sobre la inclusión escolar a través de medidas de carácter más universal. En el caso de la escuela secundaria, ello implica construir una escuela inclusiva más que generar estrategias *ad hoc* para incluir a los más vulnerables, lo que tiende a establecer modos diferenciales de escolarización; en el caso del Programa Conectar Igualdad supuso la entrega sin distinciones del equipamiento a todos los estudiantes y a todas las escuelas. Por otro lado, empiezan a construirse políticas públicas de mayor articulación, visibilizando la ineficacia de las intervenciones sectoriales. La AUH se gestiona a través de una mesa interministerial (ANSES, trabajo, salud y educación) y el PCI es conducido por un comité integrado por cuatro organismos nacionales que asumen distintas responsabilidades, ANSES en la financiación, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se responsabiliza por la conectividad de banda ancha a todos los establecimientos escolares, la Jefatura de Gabinete por la seguridad física y lógica de los equipos y redes escolares y el Ministerio de Educación por las estrategias educativas.

A pesar de las dificultades que conlleva analizar políticas que tienen escaso tiempo de implementación, interesa señalar que más allá del carácter “posneoliberal” de las mismas en términos de ampliación de esfera pública y derechos de ciudadanía, hay límites estructurales que aún permanecen invariables en términos de desigualdad social. De 2003 a esta parte y a pesar de la mejora de los indicadores económicos, por ejemplo, la exclusión del mercado de trabajo de jóvenes por fuera de la franja etaria de la obligatoriedad escolar no ha cesado de crecer aún cuando ya han salido del sistema educativo. O, como mostráramos anteriormente, las brechas entre distintos sectores sociales en el acceso al mercado formal sigue vigente. Si bien las políticas sociales —entre ellas las educativas— constituyen un modo de desmercantilización del acceso al bienestar, no son suficientes de no mediar medidas integrales vinculadas con procesos redistributivos más amplios.

## **6. A MODO DE CIERRE**

Es difícil analizar un proceso en curso al tiempo que no se puede prever el rumbo que finalmente tomarán los cambios en el sistema escolar ya que los impactos y los modos de apropiación de las políticas educativas solo se podrán evaluar a largo plazo. Sin embargo hemos podido mostrar algunas continuidades y algunos cambios res-

pecto de los objetivos y modos de construcción de la política pública en el campo educativo.

Las políticas sociales y educativas a partir del año 2003, se proponen —desde un discurso fundado en el derecho ciudadano— construir modelos más integrales de intervención. Resulta significativo el cambio de rumbo en algunas de las políticas que podemos reconocer como de “nuevo signo”, basadas en un rol más activo del Estado, en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales. Los cambios legislativos y en la política nacional permitieron un incremento —aunque aún insuficiente— de la inversión educativa, el establecimiento de un piso salarial docente en todo el país, un intento de recuperar políticas de inspiración universal y una mayor preocupación por la articulación del sistema educativo nacional sobre bases federales. No obstante, los desarrollos del período no han transformado ciertos aspectos básicos de la política educativa de los '90 como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional. A ello se suma la fragmentación del sistema, tema cuya gravedad no se condice con su posición en la agenda pública y frente al cual las actuaciones son aún insuficientes. Sin lugar a dudas muchas de estas cuestiones trascienden el campo de la educación, no obstante ello las políticas educativas en Argentina evidencian también lo que falta construir y transformar. Aunque desde las políticas oficiales comienza a cuestionarse una mirada sobre los sujetos en condición de pobreza como carentes, años de políticas neoliberales han construido principios de visión y percepción difíciles de deconstruir. Asimismo, aunque desde su textualidad normativa las políticas posneoliberales en Argentina tienden a constituirse en términos de derechos ciudadanos, el verdadero reconocimiento de tales derechos requiere cerrar las brechas de desigualdad que persisten en el marco del nuevo capitalismo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AA.VV. 2007 “Segundo gobierno K. Asignaturas pendientes” en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales* (Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires) N° 69.

Agis, E.; Cañete, C.; Panigo, D. 2010 *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina* (Argentina: CEIL; PIETTE;

- CONICET). En <[http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)>.
- Aroskind, R s/f. "Un Estado siempre en deuda" en Rinesi, E.; Morresi, S. (eds.) *Las transformaciones en las formas de intervención del Estado de 1976 al presente* (Buenos Aires: UNGS).
- Basualdo, E. 2008 "La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales" en *Memoria Anual del Centro de Estudios Legales y Sociales* (Buenos Aires: CELS).
- Basualdo, E. 2011 "El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso" en *Documento de Trabajo N° 9* (Buenos Aires: CIFRA-CTA).
- Bonnet, A. 2007 "Kirchnerismo: el populismo como farsa" en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires) año 11, N° 14.
- Borón, A. 2008 *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?* (Buenos Aires: Luxemburg).
- Calvi, G.; Cimillo, E.; Chitarroni, H. 2011 "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación", Ponencia presentada al 10° Congreso Nacional de ASET "Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas" (Buenos Aires) 3 al 5 de agosto.
- Ceceña, A. E. 2008 "El posneoliberalismo y sus bifurcaciones" en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica* (México: UNAM).
- CIPPEC 2011 *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto informe anual 2010* (Buenos Aires) febrero.
- de Sousa Santos, B. 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* (Buenos Aires: CLACSO).
- DINIECE 2011 *Diversidad de la oferta del nivel secundario y desigualdad educativa. Serie de estudios sobre el nivel secundario. Serie Informes de Investigación 04* (Buenos Aires).
- Duschatzky, S.; Redondo, P. 2000 "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas" en Duschatzky, S. (comp). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (Buenos Aires: Paidós; Tramas sociales).
- Feldfeber, M. (comp.) 2003 *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires: Novedades Educativas).
- Feldfeber, M. 2011 "¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino" en Da Cunha, C.; Vieira de Sousa, J.; Da Silva, M. A. (orgs.) *Políticas*

*Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios* (Campinas: Autores Associados).

- Feldfeber, M.; Gluz, N. 2011 “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de ‘nuevo signo’” en *Revista Educación & Sociedad* (Campinas: CEDES) N° 32(115).
- García Linera, Á. 2010 “La construcción del Estado”, Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires) 8 de abril.
- Gluz, N. 2006 *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media* (Buenos Aires: IPE; UNESCO).
- Gluz, N. 2009 “Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los '90. Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma” en *Revista IICE* (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras) año XVII, N° 27, pp. 99-120.
- Gluz, N.; Chiara, M. 2007 *Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE). Documento de trabajo. Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto* (Buenos Aires: DINIECE; MECyT) abril.
- Hintze, S. 2007 *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacios).
- Hintze, S.; Costa, M. 2010 “De la sociedad de beneficencia a la asignación universal”, Ponencia presentada en el Ciclo de Debates 2010 *El Conurbano Bonaerense frente al Bicentenario: Balances y perspectivas*, Instituto del Conurbano (Buenos Aires: UNGS) 2 de septiembre.
- Lo Vuolo, R. 2007 “Asignación Universal por Hijo”, Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA (Buenos Aires).
- Ministerio de Cultura y Educación 2008 “Resultados. Evaluación del Programa Integral de Igualdad Educativa (PIIE)” en *Serie Resultados de Evaluación de Programas* (Buenos Aires: DINIECE).
- Ministerio de Educación 2011 *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)* (Buenos Aires).
- Moreira, C.; Raus, D.; Gómez Leyton, J. (coords.) 2008 *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades* (Montevideo: FLACSO Uruguay; UNLa; UARCIS; TRILCE).

- Novick de Senén González, S. 2008 “Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica” en Perazza, R. (comp.) *Pensar lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (Buenos Aires: Aique).
- Paviglianiti, N. 1993 *La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina* (Buenos Aires: CEFYL).
- Raus, D. 2006 “Los nuevos gobiernos en América Latina. Contexto, programas y restricciones”, Ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política (Montevideo: AUCIP) octubre.
- Salonia, A. 1996 *Descentralización educativa, participación y democracia. Escuela autónoma y ciudadanía responsable* (Buenos Aires: Academia Nacional de Educación).
- Sader, E. 2008 *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina* (Buenos Aires: CTA; CLACSO) septiembre.
- Suasnabar, C. 2005 “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner” en *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales) año 9, N° 10, pp. 83-93.
- Svampa, M. 2007 “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo” en *Cuadernos del CENDES* (Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo) año 24, N° 65, pp. 39-61, mayo-agosto.
- Tenewicki, M. 2007 “Brillos y penumbras de la gestión económica y de la distribución del ingreso durante el gobierno de Néstor Kirchner” en *Revista Ciencias Sociales* (Buenos Aires: Universidad de Ciencias Sociales) N° 69, pp. 21-23, diciembre.
- Vilas, C. 1997 “La reforma del Estado como cuestión política” en *Revista Taller* (Buenos Aires) N° 2(4).

# **LA(S) POLÍTICA(S) EDUCATIVA(S) EN LA VENEZUELA ACTUAL: CONSTRUCCIONES, TRANSICIONES Y COMPLEJIDADES DE UNA PEDAGOGÍA EMANCIPADORA PARA EL SOCIALISMO BOLIVARIANO**

Pablo Imen

## **I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: A PROPÓSITO DE RECONFIGURACIONES Y MARCOS DE ANÁLISIS**

El año 1989 fue particularmente relevante para el proceso histórico y social que estamos analizando. Es pertinente destacar tres hechos significativos. El primero de ellos fue la publicación del libro de Francis Fukuyama *El Fin de la Historia y el último hombre*, que aventuraba que con la universalización de la economía de mercado y la expansión sostenida de la democracia delegativa la humanidad había llegado a su última estación, congelando toda perspectiva de porvenir y asumiendo así la dinámica inexorable de un presente perpetuo. El segundo hecho fue la caída del Muro de Berlín, que expresó el colapso del bloque de países del socialismo real. El tercero fue el Caracazo, levantamiento popular en Venezuela como modo de protesta frente a un paquete de políticas neoliberales dispuesto por Carlos Andrés Pérez, presidente electo apenas pocas semanas antes del estallido. El año 1991 trajo nuevas evidencias de un cierre de ciclo histórico, con la disolución de la Unión Soviética y la aparente implantación del neoliberal-conservadurismo como proyecto hegemónico y excluyente.

En 1992 se cumplían los quinientos años de la sangrienta conquista de América y en Venezuela el entonces militar en ejercicio Hugo Chávez encabeza un levantamiento contra el gobierno neoliberal

de Carlos Andrés Pérez que es abortado y culmina en lo inmediato con el encarcelamiento del líder militar por el término de dos años.

En 1998 Hugo Rafael Chávez Frías participa de las elecciones generales donde es electo presidente con más del 56% de los votos. Jura por una Constitución a la que declara moribunda y uno de sus primeros actos de gobierno fue la convocatoria a una reforma constitucional que culmina con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En esos años el neoliberal-conservadurismo parecía ofrecer una indisputada predominancia que trasuntaba los discursos oficiales y privados. En aquel contexto, cualquier mención al socialismo era concebida como una pieza de museo o, alternativamente, como la ausencia del principio de realidad de quién osara referirse a ese proyecto civilizatorio.

El cambio de siglo, especialmente en América Latina, abrió un tiempo inesperado, expresando la coexistencia de proyectos divergentes en un escenario que, en general, puede definirse como post neoliberal<sup>1</sup>.

Hablar hoy de Venezuela, país cuyo gobierno proclamó la voluntad de construir el socialismo del siglo XXI, nos expone a un serio riesgo. En efecto, se trata de un proceso actual y que expresa una lucha de alcances civilizatorios frente a la cual es francamente difícil conservar una distancia óptima, de manera de asegurar una producción de conocimiento rigurosa.

El texto que presentamos fue revisado a partir de un intenso debate colectivo en el que fue puesto en cuestión el lugar del investigador y la validez y rigor del conocimiento producido; el papel de los valores en la construcción de la teoría o los modos de escritura sobre realidades contradictorias y en desarrollo.

Estudiar la construcción de la política pública en contextos de crisis capitalista mundial, de nuevos escenarios regionales y de ensayos inéditos para el socialismo en el siglo XXI —como ocurre en Venezuela— requiere atender a dispositivos que permitan, en

---

1 La denominación del período fue un acuerdo que asumimos los miembros del colectivo de investigación del UBACyT tras un arduo debate acerca de las características del período actual en América Latina, abierto con el cambio de milenio a partir de la asunción de gobiernos que en su mayoría se propusieron (y se siguen proponiendo) la superación de las herencias de las políticas implementadas en el último cuarto del Siglo XX, bajo los principios del Consenso de Washington. La complejidad del cuadro y los rasgos heterogéneos de la transición época nos llevó a establecer con “post neoliberalismo” la idea de que lo que terminó fue la hegemonía del proyecto neoliberal-conservador en nuestra región, más allá de que algunos gobiernos intentaran prolongar su implantación.



términos de Elías (1990), asegurar el óptimo entre “compromiso” y “distanciamiento”. O, para recuperar el aporte de Gastón Bachelard (1998), asegurar la imprescindible “vigilancia epistemológica” para que los intereses y valores del investigador, siempre presentes en el proceso de producción del conocimiento, no obstaculicen un análisis riguroso de la realidad social que aspiramos a conocer y, también, a transformar<sup>2</sup>.

Analizamos entonces un fenómeno particular en un tiempo histórico de enorme dinamismo. El actual orden social atraviesa una fase crítica, y los recorridos y desemboques posibles de esta crisis son materia de controversia. Wallerstein (2007) sostiene que “[...] *el sistema-mundo moderno se acerca a su fin y que ha ingresado a una etapa de transición hacia un nuevo sistema histórico cuyos contornos no conocemos, ni podemos conocer por adelantado, pero cuya estructura sí podemos contribuir a conformar. El mundo que ‘conocemos’ es el de la economía-mundo capitalista y está tocado por fallas estructurales que ya no tiene manera de controlar.*” Las fallas que detecta Wallerstein son básicamente tres. Primero, la desruralización del mundo y un proceso simultáneo de universalización y reconfiguración de la fuerza de trabajo que va oponiendo creciente resistencia al capital. Segunda, el agotamiento ecológico como efecto del productivismo capitalista predador vigente. Y tercero la ampliación de las demandas para el acceso a más y mejores condiciones de existencia por parte de amplios sectores de la población mundial, que expresan procesos de luchas por la democratización progresiva de la vida social. *“La combinación de las tres está creando una presión estructural masiva de largo alcance sobre las utilidades provenientes de la producción y está en proceso de convertir al sistema capitalista en algo que ya no es rentable para los capitalistas”* (Wallerstein, 2007: 155).

Para Wallerstein (2007), *“El capitalismo como sistema histórico se define por el hecho de que hace de la acumulación sin fin algo central y primario estructuralmente. Esto significa que las instituciones que constituyen su marco recompensan a quienes persiguen la acumulación sin fin y penalizan a quienes no lo hacen”* (Wallerstein, 2007: 206). Frente a las citadas fallas no está escrito que el sistema que reemplace al actual sea, necesariamente, más democrático e igualitario. En rigor, para Wallerstein se abren dos opciones, pues la actual crisis —que se resolvería en el próximo medio siglo con la superación del orden capitalista— deberá afrontar y desplegar a partir de una *“bifurcación sistémica entre quienes desean moverse en la dirección de un nuevo*

---

2 Compartimos algunas visiones críticas sobre la crisis de las ciencias sociales en el sentido formulado por Borón (2005).

*sistema social histórico que comparta con el actual la característica crucial del privilegio jerárquico y la de quienes desean moverse en la dirección de un sistema relativamente democrático, relativamente igualitario. Si actuamos, debemos actuar dentro del marco de un resultado incierto. No hay carreta a la cual treparse” (Wallerstein, 2007: 213).*

Lo que está en cuestión, tras tres décadas largas de neoliberalismo, es la hegemonía del capital financiero. La crisis de las hipotecas subprime son la punta de un iceberg que expresa una crisis orgánica del orden social en el plano productivo, distributivo, social, cultural, ecológico, energético. Y las primeras respuestas que atinan a dar las organizaciones globales custodias del capital remiten a la reproducción de las fórmulas neoliberal-conservadoras que fracasaron en los noventa en los países de América Latina y hoy se ensayan sin otro destino que el fracaso en los propios países del capitalismo central.

En este contexto, buena parte de los países de América Latina han emprendido un camino diferente, promoviendo un inédito proceso de unidad regional que no excluye los matices y aún fuertes divergencias entre distintos proyectos nacionales.

### **I.1.1. VENEZUELA EN AMÉRICA LATINA HOY**

El proceso venezolano iniciado en 1998 con la asunción presidencial de Hugo Rafael Chávez Frías expresó un punto de inflexión que puso en jaque el ciclo histórico neoliberal-conservador vigente desde mediados de los setenta en casi todos los países de la región.

En aquellos años el panorama aparecía hegemonizado por la nueva derecha en sus diversas vertientes que aplicó de modo avasallante un recetario mercantilista y autoritario. Lo hicieron venciendo las múltiples resistencias que surgieron de los viejos y nuevos movimientos sociales, los partidos políticos populares —o segmentos de ellos— y diversos colectivos que denunciaron la orientación y los efectos de esas políticas públicas<sup>3</sup>. La privatización de las empresas estatales, la precarización laboral, el ajuste fiscal, la reconfiguración represiva,

---

3 Es oportuno recordar que estos procesos de imposición del proyecto de la nueva derecha se dieron a través de dictaduras militares genocidas. América Latina fue así un gigantesco laboratorio cuya vanguardia fue el Chile de Pinochet, seguido luego por otros países de la región que asumieron por la fuerza primero y por la vía constitucional más tarde el recetario neoliberal-conservador. El hecho abre hipótesis e interrogantes acerca de las necesidades de la clase dominante colombiana de poner fin a un lugar de conflicto interno insoluble y de inserción conflictiva en la región, lo que constituiría un insalvable obstáculo para sus negocios. En todo caso, estos intereses convergen con el proceso de integración, lo que habla de distintos alcances, contenidos y formas que asumirá la unidad latinoamericana. Alrededor de la certeza de la integración impulsada por los gobiernos, existen proyectos divergentes y aún antagónicos.

mercantilista y asistencialista del Estado constituyeron algunos de los ejes estructurantes del modelo que hizo eclosión en la mayoría de nuestros países con la llegada del nuevo milenio. El saldo de esta experiencia se manifestó en la subordinación de los Estados a los poderes fácticos con sus efectos profundamente devastadores en los campos político-institucional, económico-social y cultural. También, por tanto, pedagógico.

El triunfo bolivariano fue el primer acontecimiento de una seguidilla de estallidos sociales y posteriores procesos electorales que instalaron gobiernos impensables hasta aquel momento. Una sucinta enumeración da cuenta de esta renovación: Lula en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay, Mauricio Funes en El Salvador, entre otras expresiones de otra política posible, confrontativas con el neoliberalismo preexistente.

Los nuevos gobernantes expresaron la voluntad de ir construyendo un “latinoamericanismo de nuevo cuño”. Un antecedente que da cuenta de este proceso de integración creciente con autonomía y soberanía regional nos remite a la Cumbre de las Américas de 2005. Ese evento se convirtió en la sepultura del proyecto denominado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) cuya implantación hubiese significado un avance en la dominación del capital transnacional estadounidense sobre los países sudamericanos. Luego de esta batalla política y cultural, nuestros países reafirmaron su definición institucional más relevante con la invención de UNASUR en 2008, que desplegó un acelerado proceso de maduración. Este novedoso instrumento regional intervino a favor de la continuidad democrática frente a procesos destituyentes como ocurrió en el caso de la media luna boliviana en 2008, el golpe finalmente consumado contra el gobierno de Zelaya en Honduras o la intentona desestabilizadora contra Rafael Correa de Ecuador en 2010. Medió de manera pacífica en la resolución de conflictos entre países de UNASUR, e impulsó la implementación de iniciativas conjuntas como Telesur, entre otras creaciones inéditas.

La presente crisis capitalista mundial<sup>4</sup> ha encontrado respuesta rápida en los gobiernos de la región que desde UNASUR vienen impulsando la creación del Banco del Sur y promoviendo una suerte de “blindaje” financiero que permita amortiguar las incidencias de la actual coyuntura.<sup>5</sup>

---

4 Estas líneas fueron escritas en noviembre de 2011.

5 Un dato curioso es que la iniciativa del blindaje financiero, que supone un salto cualitativo en las relaciones entre nuestros países, fue sugerida por el gobierno de

Además del notable proceso de integración en curso, registramos un segundo dato relevante de la región: la convivencia de proyectos divergentes (y aventuramos incluso a caracterizar a algunos de ellos como antagónicos) que coexisten sin conflictos abiertos en esta complejidad político-institucional, económico-social y cultural. En efecto, hay un grupo de países que continúan las políticas neoliberales —como ocurre claramente en el caso de México, Chile<sup>6</sup>, Costa Rica y Colombia; un segundo grupo de países que expresaron la voluntad de construir el socialismo en el Siglo XXI integran la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), entre los que se destacan Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua—; y un tercer grupo de países cuyos gobiernos van superando algunos de los núcleos duros de la herencia neoliberal-conservadora sin plantearse el cambio sistémico. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay constituyen expresiones de estos procesos que pudiéramos definir como “intermedios”<sup>7</sup>.

En este nuevo tiempo de América Latina la paradójica comunidad de distintos proyectos nacionales —que van del neoliberalismo aggiornato al socialismo en el siglo XXI— tienen correspondencias con las respectivas políticas públicas. Por tanto, cada una de las tres tendencias enunciadas suponen diferentes políticas educativas que dan consistencia a cada proyecto nacional en curso y en disputa.

En este artículo nos vamos a centrar en el caso de Venezuela, que expresa una de las tendencias regionales, aquella orientada a la construcción del socialismo bolivariano. El esfuerzo para aprehender esa realidad es sumamente complejo. Y lo es tanto por méritos de la realidad esquivada y muy dinámica como por ciertas dificultades episte-

---

Colombia, cuya orientación ideológica es neoliberal y conservadora. Ese dato permite calibrar la existencia de una nueva época en las relaciones entre nuestros países. Es claro que esta posición no supone una repentina conversión de Santos al socialismo, sino de una acertada lectura de la coyuntura de las expresiones más lúcidas de las clases dominantes colombianas. La continuación de una guerra interna permanente o un aislamiento regional constituyen severos obstáculos a la acumulación capitalista en ese país. Como en la coyuntura de la primera independencia, detrás de una nueva realidad regional se esconden distintos proyectos que pueden converger en un complejo proceso de unidad.

6 Desde mediados de 2011 estalló en Chile un extendido movimiento estudiantil exigiendo un cambio sustantivo en la educación —mercantilizada desde la dictadura pinochetista— que se expresó en la demanda de la gratuidad de la educación. El planteo apunta al corazón del modelo neoliberal: para los indignados trasandinos, la noción de derecho implica necesariamente la superación de la lógica de la mercancía.

7 La denominación de “intermedio” es una denominación tal vez poco precisa y hasta desafortunada, pero esperamos que sea útil como metáfora para ilustrar la diferencia entre proyectos.

mológicas y metodológicas que plantean las propias ciencias sociales a la hora de entender un mundo que está cambiando aceleradamente.

El gobierno de Hugo Chávez emprendió un camino que no se implementa de modo lineal en la medida en que se registran resistencias, contradicciones, complejidades que evidencian este particular tránsito que contiene promesas y peligros en relación a la voluntad declarada de construir un orden social más justo.

El recorrido para consumir el socialismo bolivariano es así el telón de fondo de las políticas educativas, cuyos rasgos y definiciones deben entenderse a la luz del contexto más general pero también de las propias contradicciones del proceso que va desmontando la vieja educación capitalista para dar paso a una educación emancipadora.

La educación emancipadora que estamos enunciando surge de la propia experiencia de la política educativa bolivariana que proponemos complementar con algunas referencias teóricas que nos permitan “aprehender” los significados de este proceso en curso. A los fines de tener una referencia relevante y pertinente de la noción de “emancipación” y de “educación emancipadora”, recuperamos el concepto de “justicia” que propone Fraser (2008).

La justicia se propone procesos, relaciones, estructuras, dinámicas y unos resultados orientados a asegurar la redistribución (de bienes materiales y simbólicos), el reconocimiento (habilitando la convivencia armónica de lo diverso) y la participación (estimulando construcciones sustancialmente democrática). Este concepto de justicia es válido para trasladarlo al plano de la educación y, más precisamente, de la educación emancipadora. Así, supone la implementación de discursos y acciones que formen ciudadanos protagonistas de democracias protagónicas y participativas; trabajadores capaces de gobernar la producción, de conocer la historia de sus luchas así como sus derechos y obligaciones; personas que desarrollen todos los aspectos de su personalidad (el pensar, el sentir, el decir, el hacer, el convivir) y que desplieguen la “soberanía cognitiva” o capacidad de pensar con cabeza propia. Estos procesos y productos pedagógicos suponen cierto modelo de política educativa, de ejercicio del gobierno, el poder y la participación, cierta reestructuración sustantiva en la construcción de la currícula; una efectiva reconfiguración del tiempo y del espacio en la institución, nuevos modos de trabajo docente; la reformulación de los conocimientos considerados legítimos; los modos de evaluar el trabajo.

La estructura político-institucional del Sistema Educativo Bolivariano y el proceso reformador de sus instituciones configuran un dato complejo del escenario que debe apreciarse porque algunos de sus componentes y relaciones contribuyen a obstaculizar el proceso de cambios. Venezuela cuenta con 24 Estados —análogos a las pro-

vincias en Argentina— y un Estado nacional. La estructura académica se organiza con un doble gobierno en cada Estado: por un lado, el ministro del Gobernador que tiene atribuciones sobre las instituciones escolares de los niveles inicial, primario y secundario. Recibe el nombre de “Secretaria o secretario de Educación”. Por otro, el “Jefe de Zona Educativa” — que es un delegado del Ministerio nacional— tiene autoridad sobre instituciones educativas de todos los niveles. En casi todos los Estados con excepción del Estado de Guárico, el Estado nacional tiene preponderancia de los jardines, escuelas y liceos a su cargo entre el 60 y el 80% del total de las instituciones escolares.

A esta duplicidad de poderes se le debe agregar el hecho de que desde 1999 se implementó —bajo el nombre de Misiones Educativas— una red institucional paralela que fue incorporando a su órbita las llamadas “escuelas bolivarianas” de todos los niveles. Aquí hay una configuración paralela entre las escuelas bolivarianas —en persistente expansión— y las viejas escuelas tradicionales.

Esta estructura y su dinámica de desarrollo expresa las complejidades del proceso de construcción de un nuevo modelo educativo, de signo emancipador, donde se imbrican prácticas orientadas al convencimiento, al trabajo a largo plazo con otras que se inducen desde la imposición ministerial a unas terceras de combinaciones de lo viejo y lo nuevo, a unas cuartas situaciones de resistencia abierta o encubierta, consciente o inconsciente.

De lo dicho anticipamos entonces que no esperamos en este artículo delinear un mapa ajustado del proceso de reformas profundas en educación, sino más bien presentar de manera exploratoria tendencias y contratendencias del actual proceso de cambios, en el plano general como en el plano específicamente educativo.

En este trabajo recorreremos así un camino cuyo final está abierto, pero cuyos desarrollos nos interesa analizar, explicar y comprender a partir de nuestra propia experiencia de inmersión en la realidad venezolana. Es preciso señalar que entre 2008 y 2010 desarrollamos un estudio sistemático de la legislación y documentos oficiales que da cuenta de la orientación de la política educativa, tanto en Venezuela como en Bolivia (Imen, 2010). Durante el mes de noviembre de 2010 y en los meses de febrero y marzo de 2011 fue realizado un trabajo de campo en Venezuela que implicó el recorrido de instituciones educativas, talleres<sup>8</sup>, observaciones de actividades en

---

8 En Aragua y en Táchira, trabajamos con un esquema similar: se realizó un taller inicial con participación de docentes y directivos de diversas escuelas, funcionarios ministeriales, estudiantes, miembros de comunas indagando los avances y obstáculos en la aplicación de la nueva Ley Orgánica de Educación. Se desarrollaron ocho talleres, con

comunales y ámbitos pedagógicos diversos, entrevistas a estudiantes, docentes, directivos, funcionarios, representantes comunales de los Estados de Aragua, Lara y Táchira, un encuentro intensivo de tres días con el Movimiento Pedagógico Revolucionario así como intercambios con funcionarios y asesores del Ministerio del Poder Popular para la Educación.

De este intenso esfuerzo de recopilación documental y trabajo de campo es que surgen las reflexiones que siguen en el texto que estamos proponiendo.

## **I.2. COMPLEJIDADES DEL TRÁNSITO DEL CAPITALISMO AL SOCIALISMO**

La política del Gobierno de Venezuela se refleja en múltiples documentos y legislación emanada de los distintos ámbitos del Estado. El Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista - Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 señala en su presentación que *“Venezuela se orienta hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de las siguientes directrices: I. Nueva Ética Socialista; II. La Suprema Felicidad Social; III. La Democracia Protagónica Revolucionaria; IV. Modelo Productivo Socialista; V. Nueva Geopolítica Nacional; VI. Venezuela: Potencia Energética Mundial; VII. Nueva Geopolítica Internacional.”*<sup>9</sup>

Como puede colegirse de estas formulaciones del orden social al cual se pretende marchar, la política educativa debe pensarse e implementarse como una herramienta que contribuya a la configuración del socialismo bolivariano. Esto tiene profundas implicancias filosóficas, políticas, pedagógicas, organizativas, comunicacionales, estructurales, relacionales.

El Proyecto Nacional Simón Bolívar, que es un documento del PEN, ha sido reforzado con una batería de leyes sancionadas entre los años 2009 y 2010. Son normas de gran trascendencia las Leyes

---

una asistencia promedio de 150 participantes por taller. Luego en la semana siguiente se procedió a un plan de observaciones, entrevistas individuales y colectivas así como lectura de algunos documentos disponibles de instituciones o de los ministerios. Sobre la base de un primer informe con la transcripción del primer taller y una primera sistematización el campo desarrollaba un taller de cierre en el que eran analizados avances, tensiones, contradicciones, silencios. En líneas generales los talleres permitieron visualizar un “discurso general aceptable”, aunque se vislumbren en las conclusiones algunas posibles contradicciones. Esta fuente de los talleres —al incorporar perspectivas de actores muy heterogéneos, con inserciones institucionales tan diversas, y posicionamientos individuales divergentes por su pertenencia concreta— constituyen un parámetro para observar algunos trazos gruesos que se complementa, nunca linealmente, con las fuentes de entrevistas en profundidad —individuales o colectivas— y observaciones.

9 Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista (PPS) Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, pp. 5-7, Caracas, s/f.

Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, de Contraloría Social, del Sistema Económico Comunal. Su tratamiento excede los límites de este trabajo, pero sientan las bases de una democracia sustantiva, protagónica y participativa.

En el plano de la política educativa se sancionó en 2009 la Ley Orgánica de Educación, que sienta las bases legales para un proyecto educativo emancipador.

Estas definiciones políticas son, por un lado, expresión de un proceso de acumulación de las fuerzas sociales y políticas que empujan y ensayan los cambios. Luego de once años de experimentación de nuevas formas de organización territorial —Mesas Sectoriales, Consejos Comunales, Comunas— se procedió a legislar a partir de la experiencia.

Ahora bien, al mismo tiempo que “legalizan” una realidad parcial de la sociedad venezolana y que revelan una intencionalidad política de la fuerza gobernante, pronto aparecen las primeras tensiones y desafíos que expresan estas normas así como su aplicación. Veamos algunas dimensiones, a modo de ejemplo, que nos permitan desplegar algunas de las tensiones y el desafío de la creación del nuevo orden social.

Primero, **lo nuevo contra lo viejo objetivado-institucional**. Por caso, las Comunas coexisten con la antigua institucionalidad jurídico-político-administrativa heredada de la IV República<sup>10</sup>. Aparece un potencial conflicto entre las autoridades parroquiales, municipales o estatales frente a las Comunas (y a las futuras Ciudades Comunales) ya que conviven en un mismo territorio modos de relacionamiento, participación, poder y autoridad plenamente divergentes. Ámbitos de democracia representativa —en muchos casos con autoridades oficialistas, del Partido Socialista Unido de Venezuela— disputan de modo abierto o encubierto con la organización comunal que constituye la nueva institucionalidad emergente fundada en la democracia directa. No es la única complejidad.

En segundo lugar, **las resistencias explícitas, abiertas, encubiertas y múltiples de los viejos factores de poder económico-social, político-institucional y cultural**. Ha sido claro en estos años —y especialmente en los primeros— que las fuerzas del cambio no operan en un vacío histórico-social sino que confrontan con expresiones

---

10 La IV República, producto de una insurrección popular contra el gobierno dictatorial de Marcos Pérez Jiménez, en el curso de 1958 se expresó a través del Pacto de Punto Fijo que estableció un régimen bipartidista (Acción Democrática y COPEI, básicamente) que aplicó el “capitalismo de bienestar petrolero”, introdujo en los ochenta el neoliberalismo y estalló en los años noventa con el triunfo de Hugo Rafael Chávez Frías. Se lo entiende como sinónimo del “Antiguo Régimen” que vino a ser superado por el proyecto bolivariano en curso.



orgánicas y conscientes que representan los intereses del viejo régimen, de sus clases dominantes. Diversos sectores culturales, sociales y políticos vienen dando la batalla contra los ensayos que, desde la perspectiva de los actores gubernamentales, propenden a transformaciones revolucionarias por los más diversos medios. Sólo a modo de enumeración no exhaustiva, registramos los intentos de golpe político frustrado en abril de 2002 completado con otro intento, esta vez de golpe económico por vía del boicot de la línea gerencial de la empresa petrolera Pdvsa a fines de ese mismo año. Puede también contabilizarse la machacona línea editorial de los grandes medios para desacreditar el proceso revolucionario o el ejercicio de bastión opositor de buena parte de las universidades públicas, sus elencos profesoriales, parte del movimiento estudiantil en la difusión de ideas y acciones contrarias al cambio. Hay otros mecanismos y acciones mucho menos visibles, difusas y cotidianas que apuntan a la obstaculización del proceso.

Tercero, **la persistencia de lo viejo conviviendo con lo nuevo en el Sujeto Pueblo.** Los sectores populares que van integrando las comunas no concurren a esa escuela de democracia sustantiva como una tabla rasa, sino en muchos casos portando el viejo sentido común clasista que se asienta en valores y principios antagónicos a los que pregona y propicia el discurso oficial. Se trata de un largo aprendizaje en el que conviven dentro de las nuevas estructuras y sujetos expresiones del viejo orden. Siempre cohabitan en personas y colectivos tendencias contradictorias pues la cultura vigente reproducida y ampliada por siglos requerirá ingentes esfuerzos para ser reemplazada por una cultura de signo radicalmente igualitarista, emancipador. Una cultura renovada que apuesta al respeto de lo diverso y los impulsos transformadores de las prácticas cotidianas, relaciones, estructuras y dinámicas fundadas en visiones del mundo colectivas, participativas, sustancialmente democráticas.

En cuarto lugar, **las fuerzas organizadas —partidos políticos o movimientos sociales consustanciados con el proceso revolucionario— obstaculizando el cambio.** En efecto, las contradicciones no sólo operan en el campo más objetivo de las relaciones —como apenas mencionamos en las conflictivas relaciones entre la vieja institucionalidad territorial como los municipios y la nueva expresada en las comunas— sino también en el seno de las propias fuerzas transformadoras. Se han denunciado desde las propias fuerzas revolucionarias actos de arbitrariedad en el uso del poder público, hechos de corrupción, o resistencias abiertas o encubiertas contra las invenciones que va desplegando el proceso revolucionario. Un ejemplo permitirá clarificar el concepto: existen algunas organizaciones productivas estatales bajo formas autogestionarias que van ensayando formas novedosas de organización de

la producción. Se organiza la producción colectivamente, se votan los lugares de dirección de la empresa —los gerentes—, se redefinen los procesos y relaciones de trabajo, se involucra al conjunto en las decisiones de producción y comercialización, se intenta la integración horizontal y vertical de la producción. ¿Quiénes se oponen a algunas de estas experiencias? Pues diputados oficialistas y sindicatos que votan por el PSUV. Este es apenas un ejemplo que revela la disputada transición entre un régimen social y otro antagónico.

En quinto lugar, **las invenciones producto del ensayo y el error.** Es así que la creación de lo nuevo exige un camino de invenciones que no siempre son adecuadas a los objetivos buscados. La construcción de una sociedad que exprese relaciones antagónicas a las vigentes exige un esfuerzo sostenido en la construcción que, aunque se apoye en experiencias previas, sólo puede irse cristalizando en el largo proceso de ensayo y error ubicadas en los contextos concretos en los que dichas experiencias se despliegan.

Se mire donde se mire en Venezuela, el escenario revelará de todos los modos posibles esta lucha entre lo nuevo que puja por nacer y lo viejo que se resiste a morir. La organización política y territorial, las disputas en torno al Estado, la tensión entre el liderazgo carismático de Hugo Chávez y la búsqueda de una democracia protagónica y participativa; la construcción de una educación emancipadora con la férrea oposición política de buena parte del colectivo docente y de las propias universidades que los forman. Estos son algunos de los múltiples ejemplos de una dinámica ciertamente acelerada y radicalizada de disputa dentro de los marcos de la legalidad vigente.

La exposición en adelante va a recorrer en la siguiente sección los principales lineamientos, contenidos y dispositivos de la política educativa en la Venezuela Bolivariana así como un relevamiento de los avances conseguidos. En el tercer apartado señalará los principales obstáculos, paradojas y tensiones del proceso de creación de una nueva educación pública. Finalmente, concluiremos con algunas inferencias que nos permitan desplegar nuevas conceptualizaciones e interrogantes.

## II. POLÍTICA EDUCATIVA BOLIVARIANA

### II.1. PASADO Y FUTURO

El punto de partida de la educación bolivariana es la heredada del modelo neoliberal, implementada con fuerza en los años noventa. Diversos documentos oficiales<sup>11</sup> denuncian al modelo educativo vigente hasta

---

11 Son elocuentes las argumentaciones y datos volcados en los siguientes documentos gubernamentales: i. “La Educación Bolivariana. Políticas, Programas

la asunción de Hugo Chávez Frías, enumerándose como elementos sustantivos:

- Su funcionalidad a la implantación del modelo capitalista dependiente, entre otras cosas a partir de las exigencias de subordinación de la educación a los requerimientos de dicho orden;
- Un modelo de gobierno autoritario y tecnocrático;
- La imposición de una dinámica excluyente como consecuencia de una acción desertora del Estado en materia de derechos y garantías;
- La adopción acrítica de modelos pedagógicos exógenos que no respondían a las realidades, los intereses, las necesidades y las demandas del pueblo venezolano;
- La fragmentación que se opera(ba) como consecuencia de la división social capitalista del trabajo, escindiendo teoría y práctica, compartimentando disciplinas; oponiendo la realidad al conocimiento; sometiéndolo lo pedagógico a lo burocrático; imponiendo unas relaciones jerárquicas y autoritarias entre quien gobierna y quien es gobernado, entre el autorizado al uso de la palabra y el privado de ella.
- Un modelo reproductor de la desigualdad educativa.

Para modificar este cuadro, el Estado—según el punto de vista oficial expresado en documentos ministeriales<sup>12</sup>— se ve compelido a reformular profundamente el sentido, la dirección, los contenidos y las formas de intervenir en educación.

A partir de este marco se desarrollan acciones tendientes a la superación de este modelo educativo que revela una orientación enteramente distinta.

Si hubiese que resumir el programa oficial en materia de educación bolivariana para el socialismo del siglo XXI podríamos enumerar los siguientes aspectos:

- Lograr la democratización del acceso a la educación.

---

y Acciones. Cumpliendo las metas del milenio”, Caracas, noviembre de 2004; ii. “Políticas, Programas y Estrategias de la educación venezolana. Informe nacional de la República Bolivariana de Venezuela”, agosto 2004; iii) el “Currículo Nacional Bolivariano. Diseño Curricular del Sistema Educativo”, Caracas, septiembre de 2007.

12 *Ídem* nota al pie N° 18.

- Lograr la democratización del conocimiento.
- Lograr la democratización del poder, la participación y el gobierno.
- Profundizar una relación de integración entre la escuela y su comunidad, así como entre la escuela, la comunidad y el proyecto nacional de desarrollo.
- Profundizar la formación para una ciudadanía plena en el marco de una democracia protagónica y participativa.
- Formar para el trabajo liberador.

Este breve y conciso listado de los aspectos de una educación emancipadora presupone ingentes transformaciones en el Estado y sus modos de intervención, en la organización del currículo, en la reconfiguración del trabajo de enseñar —y por tanto en paralelos cambios de los procesos de formación docente inicial y permanente—, en la organización de los contenidos, modos, atribuciones, responsabilidades, derechos, niveles de gobierno y participación, en las relaciones pedagógicas, en la planificación, implementación y evaluación del proceso educativo, en la reorganización del tiempo y del espacio, en las relaciones entre la institución escolar y su contexto. Veamos como estos cambios se expresan en la normativa sancionada en 2009.

## **II.2. LA NORMATIVA: NOVEDADES DE FORMA Y DE FONDO**

### **II.2.1. CONTENIDOS FUNDAMENTALES DE LA LOE**

La Ley Orgánica de Educación fue sancionada en agosto de 2009, es decir, a más de una década de iniciado el proceso político bolivariano. Esta definición no es menor pues implica —a diferencia de otros proyectos autoproclamados como refundacionales— la decisión de aplicar un largo recorrido de ensayos convocando a las instituciones educativas —especialmente a aquellas interpeladas y redefinidas como “bolivarianas”— a desarrollar propuestas creativas basadas en la propia experiencia acumulada bajo criterios participativos.

A partir de esas experiencias —que se reconocen no sólo como expresiones de la transformación revolucionaria inaugurada con la asunción del presidente Chávez sino como acervo acumulado de generaciones anteriores de docentes y movimientos pedagógicos<sup>13</sup>—

---

13 Cabe consignar que existe en Venezuela una tradición inmediata y otra de largo plazo en el desarrollo de propuestas pedagógicas de signo emancipador. Podemos remontarnos a Simón Rodríguez, quién desde fines del siglo XVIII y fundamentalmente a lo largo del siglo XIX sentó las bases de una pedagogía liberadora. En el siglo XX se

se van consolidando formas de enseñar y aprender, dispositivos y dinámicas institucionales, gubernamentales, dispositivos político-educativos que permiten ir instituyendo un nuevo modelo educativo. Así lo explica un docente de un liceo bolivariano: “[...] *Ud. habló de la Ley Orgánica de Educación, vio lo bonita que es... pero la Ley Orgánica de Educación es de reciente data... Nosotros somos Liceos Bolivarianos desde antes que naciera la Ley Orgánica de Educación... Este es un proceso completamente distinto a los anteriores... Antes aquí en la educación se cambiaba el reglamento, el patrón y después se los llevaba a los docentes para que nosotros lo aplicáramos... Aquí en cambio nos permitieron a nosotros experimentar, transformar la realidad, ver cómo nosotros desde nuestros espacios podíamos mejorar el sistema educativo y después de eso es que la Ley Orgánica se adoptó... o sea que cuando leemos la Ley Orgánica nos vemos reflejados allí, porque prácticamente lo que está allí escrito es el día a día de lo que nosotros hacemos. Fue un proceso intenso pero ha dado resultado.*”<sup>14</sup>

En términos de las definiciones de la Ley Orgánica concibe a la educación como un “derecho humano” (Artículo 4º) y como “*pública y social, obligatoria, gratuita, de calidad, de carácter laico, integral, permanente, con pertinencia social, creativa, artística, innovadora, crítica, pluricultural, multiétnica, intercultural y plurilingüe.*” (Artículo 3º).

Entre los fines que promueve la LOE se destaca el desarrollo “*del potencial creativo de cada ser humano para el pleno ejercicio de su personalidad y ciudadanía, en una sociedad democrática basada en la valoración ética y social del trabajo liberador y en la participación activa, consciente, protagónica [...] comprometida con los procesos de transformación social y con los principios de soberanía y autodeterminación de los pueblos. [...]*” (15.1). En el mismo artículo se desarrollan las exigencias de una formación para la ciudadanía, en una democracia protagónica y participativa pues se insta a “*desarrollar una nueva cultura política fundada en la participación protagónica y el*

---

reconoce la influencia de Luis Beltrán Prieto Figueroa. Y más avanzado el siglo XX el Movimiento Pedagógico que alimenta el actual recorrido transformador que fluye hoy como actor fundamental del proceso instituyente en curso. Los cambios actuales contienen, al mismo tiempo de su riqueza, la marca de una dinámica muy vertiginosa que reconfigura todo el tiempo el mapa de actores, conflictos, tareas. En principio pudiéramos decir que el Movimiento Pedagógico tiene múltiples expresiones... En nuestro caso, trabajamos con el Movimiento Pedagógico Revolucionario que reconoce sus orígenes en los últimos años ochenta y primeros noventa. De su acervo acumulado ellos proponen el año 1998 como escenario de debates profundos y sistematización de sus propuestas pedagógicas. El documento “Educación para la Vida y la Libertad” condensa tanto las críticas a la vieja educación clasista como las líneas para la construcción de una pedagogía emancipadora.

14 Entrevista colectiva 2.

*fortalecimiento del Poder Popular, en la democratización del saber y en la promoción de la escuela como espacio de formación de ciudadanía y de participación comunitaria.” (15.2).*

El Artículo 14° refiere a la concepción de educación y establece la legitimidad de determinados contenidos. Por otra parte, emite un enunciado de importantes consecuencias políticas y pedagógicas, teóricas y prácticas. Señala este artículo que *“La didáctica está centrada en los procesos que tienen como eje la investigación, la creatividad y la innovación, lo cual permite adecuar las estrategias, los recursos y la organización del aula a partir de la diversidad de intereses y necesidades de los y las estudiantes”*. Esta afirmación impacta de lleno en el concepto de “trabajo docente”, en sus características, en su relación con el conocimiento y con los y las estudiantes. Los intereses y necesidades constituyen para la norma el primer ordenador de la enseñanza, lo cual supone cierta flexibilidad pedagógica. Un aspecto de enorme trascendencia se revela en la idea profundamente subversiva de un docente que es investigador y, por tanto, productor del conocimiento válido. Estas afirmaciones cambian radicalmente el modo de concebir y construir el currículo, de organizar la estructura del trabajo docente, de definir sus necesidades de formación —inicial y en servicio—, de configurar el uso del tiempo y del espacio así como de revisar sustancialmente las relaciones entre saber y poder, o los modos legítimos de conocimiento que se producen y circulan en la institución educativa. En el Artículo 6, numeral 3, literal d) plantea que el Estado velará por un *“Desarrollo socio-cognitivo integral de ciudadanos y ciudadanas articulando de forma permanente el aprender a ser, a conocer, a hacer y a convivir, para desarrollar armónicamente los aspectos cognitivos, afectivos, axiológicos y prácticos, y superar la fragmentación, la atomización del saber y la separación entre las actividades manuales e intelectuales”*. Se retoma la noción de sujeto capaz de desarrollar todos los aspectos de su personalidad, a la vez que plantea la superación de la división social capitalista del trabajo y las múltiples escisiones entre teoría y práctica, entre disciplinas. Esta reformulación tiene previsible incidencias en las dimensiones epistemológicas, pedagógicas y organizativas. El sistema educativo contribuiría desde estos enunciados a promover el desarrollo omnilateral de los seres humanos y, a la par, a contribuir a la reunificación del hacer y el pensar. Esto implica nuevas relaciones con la realidad concreta, “externa” a la institución educativa, una reconfiguración de los saberes válidos, una redefinición de las metodologías de enseñanza; una reorganización del trabajo docente y de los modos y contenidos de la formación inicial y posterior de los enseñantes. En suma, trastoca de manera radical las finalidades, los medios, los modos de organización de la educación.

En consonancia con estas novedades, la evaluación es planteada en la norma como un dispositivo integral para esa educación emancipadora, asumiendo un carácter integral, político-educativo y pedagógico. Afirma la LOE que entiende a “...*la evaluación como parte del proceso educativo, es democrática, participativa, continua, integral, cooperativa, sistemática, cuali-cuantitativa, diagnóstica, flexible, formativa y acumulativa. Debe apreciar y registrar de manera permanente, mediante procedimientos científicos, técnicos y humanísticos, el rendimiento estudiantil, el proceso de apropiación y construcción de los aprendizajes, tomando en cuenta los factores socio-históricos, las diferencias individuales y valorará el desempeño del educador y la educadora y, en general, todos los elementos que constituyen dicho proceso.*” (44°). Esta definición está en las antípodas de la concepción aún dominante en el mundo que propicia una evaluación punitiva a través de la medición y comparación de resultados. La evaluación que propone la LOE es concebida como parte del proceso de aprendizaje y está orientada a ser un instrumento para garantizar el derecho a la educación. Se la plantea como relación pedagógica, como instrumento reparador e igualador y reclama el abordaje integral de la mirada sobre sujetos, procesos y productos desde el Ministerio de Educación al Aula para dar curso a acciones que aseguren la educación de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Cabe consignar que hay términos o fragmentos textuales que, tomados de modo aislado, parecen reproducir los cánones del neoliberalismo educativo que se pretende superar. La evaluación docente, que es un caballito de batalla de los proyectos impulsados por la nueva derecha, adquieren en Venezuela un sentido distinto. Pero esta lectura no se desprende directamente de la letra legal, sino de las experiencias relevadas en el terreno. Así, en Aragua los docentes son evaluados por sí mismos (evaluación autónoma), por sus pares (co-evaluación) y por estudiantes, padres, miembros de la comunidad (evaluación heterónoma) en función de las prácticas pedagógicas y no con un sentido punitivo sino de revisión del quehacer para adecuarlo a los fines de la educación emancipadora. También hay experiencias de elección de directivos por la comunidad escolar y la comunidad territorial, que también son parte de los procesos de planificación, gestión de los proyectos pedagógicos y del gobierno de las instituciones educativas.

En relación al Gobierno del Sistema Educativo ya se señaló que el Estado asume un papel rector que acompañará la construcción de este modelo pedagógico a través de “*una administración eficiente, efectiva, eficaz, desburocratizada, transparente e innovadora, fundamentada en los principios de democracia participativa, solidaridad, ética, honestidad,*

*legalidad, economía, participación, corresponsabilidad, celeridad, rendición de cuentas y responsabilidad social.*” (6.3.j). Este párrafo hace hincapié en un modelo de gobierno que facilite los mecanismos de gestión bajo criterios y acciones que permitan superar prácticas burocráticas, así como promover prácticas participativas. Los funcionarios no pueden alegar desde esta concepción el cumplimiento de una orden, asumiendo sus responsabilidades en la gestión, haciéndose cargo de los efectos de sus decisiones. Es interesante apuntar que se usan términos —como el de rendición de cuentas— que reflejan dispositivos que, en el marco de relaciones de transformaciones profundas, mutan radicalmente su significado. Ahora quienes gobiernan las políticas en todos los niveles deben dar cuenta de su trabajo en función del proyecto político transformador tanto en el plano social general como en el específicamente educativo.

### II.2.2. PARA LEER LA DIRECCIONALIDAD DE LA LOE DESDE LA PERSPECTIVA DEL “GOBIERNO”

La Ley Orgánica de Educación regula al Sistema Educativo y el análisis de sus definiciones —en materia de gobierno y participación— no puede desvincularse del proceso social más general. La creación de una nueva institucionalidad —consejos comunales, comunas, ciudades comunales, sistemas de agregación comunal— supone una profunda redefinición de lo socio-productivo, lo político-institucional, lo cultural-pedagógico y estos elementos permiten entrever otros mecanismos de gobierno y participación en la toma de decisiones que van atravesando todos los aspectos de la vida social y, por tanto, la vida de las escuelas.

En la norma el Estado se autodefine como “Estado Docente”, y expresa su lugar rector en Educación, aunque esta rectoría<sup>15</sup> es para promover la participación democrática de los sujetos que integran las comunidades educativas.

En un *primer nivel* el Estado asume el papel de **garante del derecho a la educación**, y dicha responsabilidad se expresa en la letra —aparecen referencias que van desde el compromiso de políticas integrales a la creación de infraestructura o condiciones dignas para el trabajo docente. Así, el gobierno asume la responsabilidad de asegurar por vía del financiamiento y de los programas sociales las condiciones materiales y simbólicas que hagan viable el acceso, permanencia y finalización de, al menos, los niveles educativos definidos como obligatorios por parte de todas y todos.

---

15 También se afirma en el Artículo 6°: “*El Estado [...] con competencia en materia educativa, ejercerá rectoría en el Sistema Educativo*”.



Un *segundo nivel* de gobierno —en el sentido de que busca inducir ciertos procesos y lograr determinados resultados— refiere a la orientación de las prácticas pedagógicas e institucionales a través de la definición de los **finés de la educación**, según fue desarrollado más arriba, con referencias de los Artículos 6° y 15°.

Un *tercer nivel* de gobierno se expresa en el **reconocimiento legal de las misiones educativas**. Lo es en el plano de su legitimidad y su legalidad.

Un *cuarto nivel* de gobierno es propiciar **la generación de estructuras, dispositivos y relaciones de poder a través de instancias colegiadas y procesos de participación protagónica**. Así, el numeral 4 del Artículo 6° establece que el Estado “*promueve, integra y facilita la participación social*” en el que sostiene desde su primer inciso que lo hará “*a través de una práctica social efectiva [...] que facilite las condiciones para la participación organizada en la formación, ejecución y control de la gestión educativa.*” (a) agregando la puesta en vigencia de mecanismos de contraloría social “*de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias en el funcionamiento y gestión del Sistema Educativo.*” (b). Pero esta participación que se promueve tiene una amplitud tal que permite una relación mucho más estrecha entre las instituciones educativas y su comunidad, al propiciar “*el intercambio de teorías y prácticas sociales, artísticas, de conocimientos, experiencias, saberes populares y ancestrales, que fortalezcan la identidad de nuestros pueblos latinoamericanos, caribeños, indígenas y afrodescendientes.*” (6.5.a).

Para ello, se incluye la obligación estatal de formar para esa participación: “*El Estado garantiza [...] la formación permanente de los ciudadanos y ciudadanas integrantes de las comunidades educativas para efectos del cumplimiento de la contraloría social y otros deberes y derechos de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión educativa.*” (Art. 20 *in fine*). Así se establecen canales, dispositivos y recursos para la democratización del gobierno.

Un *quinto nivel* remite a la inclusión de ciertos contenidos y orientaciones práctico pedagógicas. En relación a los **contenidos** a desarrollar “*la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, el idioma castellano, la historia y geografía de Venezuela.*” (6.2.c), junto a “*la actividad física, artes, deportes, recreación, cultura, ambiente, agroecología, comunicación y salud.*” También establece la exigencia de “*desarrollar la capacidad de abstracción y el pensamiento crítico mediante la formación en filosofía, lógica y matemática, con métodos innovadores que privilegien el aprendizaje de la cotidianeidad y la experiencia.*” (15.8). Por otro lado, estimula de múltiples modos el vínculo educación-comunidad, pero reviste particular relevancia el Artículo 13°, titulado *Principios de la responsabilidad social y la solidaridad*, en el cual se plantea que

todo estudiante graduado del nivel medio y superior debe prestar un servicio comunitario. Obsérvese que estas definiciones orientan y condicionan el qué enseñar y también el cómo, estimulando la superación de la fragmentación que supone la división capitalista del trabajo entre teoría y práctica, entre los que saben y los que no saben, los que mandan y los que obedecen, entre la institución educativa y la comunidad en que ésta se inserta.

*Sexto*, el Estado se reserva el atributo de emitir certificados, notas, credenciales y títulos oficiales (45°) así como el reconocimiento de la equivalencia de títulos entre instituciones educativas venezolanas (47°), o de estudios realizados en instituciones extranjeras (48°).

Siendo que la sociedad que se propone construir se define como una democracia protagónica y participativa, la norma debe contemplar dispositivos que permitan reformular sustancialmente las relaciones entre las instituciones escolares y su contexto como la propia dinámica y vida de la educación como campo específico. Partiendo de la base que la sociedad emerge de un tipo de relaciones sociales que, lejos de propiciar la participación la obturaba, se requiere ahora desplegar un gigantesco proceso pedagógico para impulsar unas relaciones democratizadoras. Se van creando múltiples ámbitos de intervención para opinar y decidir.

La norma establece algunos reaseguros en varias direcciones simultáneas. En relación a las garantías, compromete un financiamiento incremental. Un indicador del proceso de democratización del acceso — vinculado directamente a la expansión cuantitativa— o, en término de la justicia esbozado por Nancy Fraser, los indicadores son elocuentes.<sup>16</sup>

Quedan plasmados en el texto algunos dispositivos novedosos para la construcción del currículo, que ahora se plantea como un proceso en el que intervienen múltiples actores y participan de manera radicalmente distinta al modo en que se implantó históricamente. Es superada la vieja concepción que ve al currículo como una construcción elaborada por encima y por afuera de los miembros de la comunidad educativa.

---

16 En informe presentado en febrero de 2011 a la Asamblea Legislativa, la Ministro del Poder Popular para Educación da cuenta de los indicadores cuantitativos de expansión de la matrícula. Allí señala entre otros datos que el incremento de la matrícula escolar entre 1999 y 2010 fue de 24% en general, pero aparecen algunas notas significativas por nivel educativo. Así, el nivel inicial tenía una cobertura del 43% al inicio del período y al final del mismo se incrementó hasta llegar al 71% de los niños de esa franja etaria. En el nivel secundario, la tasa de escolarización pasó del 48 al 72%. En educación universitaria el incremento es aún más impresionante: la matrícula universitaria creció el 179%, pasando de 785.285 estudiantes en el año 1998 a 2.120.231 en 2009. Según la UNESCO, Venezuela ocupa el segundo lugar entre los países de América Latina y el Caribe y el quinto en el mundo con mayor tasa de matrícula de estudiantes universitarios.

La fase de planificación que induce la LOE supone la intervención de la comuna, y liga el desarrollo curricular a los temas y problemas que plantea la comunidad, que al mismo tiempo deben estar alineadas con el Proyecto Nacional Simón Bolívar - Primer Plan Socialista 2007-2013<sup>17</sup>. Este desarrollo curricular que enuncia la normativa implica cuanto menos tres componentes más que están integrados en el texto legal. Uno es la perspectiva de los contenidos y el enfoque participativo, socialmente relevante, contextualizado, ligado a inquietudes, necesidades y preocupaciones de los educandos. El segundo parte de una didáctica investigativa, por lo que la práctica de enseñanza se imbrica a la respuesta a una pregunta de investigación que el docente debe formular con sus educandos y en diálogo con la comunidad. Tercero, hay contenidos transversales y obligados que hacen tanto a definiciones ideológicas (como la doctrina de Simón Bolívar) o científicas (como conocimientos de Matemática y Lógica).

Estas profundas mutaciones en el modo de concebir el currículo presupone una reformulación radical de la relación pedagógica, de la estructura del trabajo docente, de la organización del tiempo y del espacio, de las necesidades de formación de los docentes, de los modos de enseñar, de evaluar y de aprender.

La norma enuncia una diversidad de instrumentos —como programas, planes, proyectos— y anticipa la implementación de novedosos mecanismos de contraloría social y evaluación que funcionan como un nuevo modo de gobierno de la educación.

### **II.3. OTROS DISPOSITIVOS DE GOBIERNO**

En las primeras páginas de este trabajo hicimos una somera descripción de las complejidades del gobierno y la estructura del Sistema Educativo venezolano. Convergen, por un lado, autoridades nacionales y estatales en cada territorio. Esta convivencia es tan diversa como la configuración particular de cada Estado. En un extremo, el Estado de Aragua tiene una autoridad única, y la misma persona asume el rol de Jefa de Zona y de Secretaria de Educación del gobernador. Los Estados gobernados por opositores, como el caso de Zulia o Táchira, expresan situaciones variables de colaboración restringida, incomunicación, competencia o conflictos abiertos.

---

17 El Proyecto Nacional Simón Bolívar - Primer Plan Socialista (PPS) Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 es un documento emitido por la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela que establece y desarrolla los objetivos que orientarán las acciones estatales y sociales para la construcción del nuevo orden social.

En un segundo nivel, señalamos que la red de instituciones educativas bolivarianas constituyen un territorio de fronteras móviles. Las instituciones bolivarianas que dependen del Estado nacional tiene una jornada extendida y mejores condiciones laborales para sus docentes. En ese contexto conviven conflictivamente instituciones organizadas bajo parámetros de la educación bolivariana y otras que prolongan la vieja organización en jornada simple.

En este apartado desplegamos aquellos instrumentos de la política educativa que intentan profundizar los cambios en las instituciones educativas. Unos se aplican desde el Ministerio del Poder Popular para la Educación de la Nación, y se intentan consolidar a través de las Zonas Educativas en cada Estado. En este escrito describimos brevemente el caso del Programa Todas las Manos a la Siembra y el Proyecto Educativo Integral Comunitario (PEIC) - Proyecto de Aprendizaje (PA).

En el nivel estadual —las “provincias” en los términos de Argentina—, comunicamos brevemente dos experiencias de una profunda radicalidad transformadora en la dinámica de las instituciones educativas: el proyecto Constitución por los Niños —aplicada restringidamente a Táchira, Zulia y Portuguesa—; y los Espacios Permanentes de Desarrollo Cultural Curricular Endógenos (EPDCUEs), en Aragua.

Estas descripciones permiten ver cómo las definiciones que cristaliza la Ley Orgánica de Educación se encauzan a través de medidas, dispositivos, propuestas que atraviesan a las instituciones educativas.

### **II.3.1. TODAS LAS MANOS A LA SIEMBRA**

Tal y como señalamos arriba, la organización del Gobierno de la Educación en Venezuela tiene complejidades producto de la propia organización del Sistema Educativo heredada del viejo orden.

El Ministerio de Poder Popular para la Educación ha desplegado distintas líneas, internas y externas, para ir adecuando su funcionamiento al mandato de la LOE, relativa a una dinámica desburocratizada, eficaz y democrática.

Una de las estrategias mencionadas, y reconocidas en la propia Ley Orgánica de Educación, fue la creación de las Misiones<sup>18</sup>,

---

18 Iniciativas surgidas de modo paralelo al sistema educativo formal que fueron impulsando de manera gradual y persistente la expansión cuantitativa del sistema educativo y la innovación pedagógica, con vistas a la construcción de una pedagogía emancipadora. En 2005 se desarrolló la Misión Robinson para eliminar el analfabetismo; luego la Misión Robinson II para la finalización del nivel primario; la Misión Ribas para el secundario y la Misión Sucre para la universidad.

Programas<sup>19</sup>, Proyectos Bandera<sup>20</sup> que se crearon como instituciones paralelas para luego avanzar en un proceso de integración.

Entre los programas, nos interesa hacer referencia específicamente al Programa Todas las Manos a la Siembra, que supone una notable apuesta que imbrica aspectos culturales, políticos, productivos y pedagógicos.

Un diagnóstico de coyuntura del gobierno bolivariano da cuenta de las dificultades de Venezuela para procurar asegurar el alimento de toda su población, y se pronostica un futuro próximo en el cual el manejo —en el plano mundial— de los alimentos y sus precios relativos tendrá como consecuencias posibles hambrunas. Se plantea como escenario posible que los sectores dominantes utilicen el hambre como instrumento de sometimiento, frente a lo cual la respuesta de los países que quieren preservar su autonomía es la producción propia de alimentos que contribuyan a la soberanía y a la seguridad alimentaria. En el plano de la política agrícola, el Ejecutivo Nacional lanzó el Plan Agrovenezuela, que propone que se produzcan alimentos en todos los ámbitos posibles.

El Programa Todas Las Manos a la Siembra, que antecede a Agrovenezuela, se propone desde un enfoque agroecológico desplegar procesos y productos que contribuyan tanto a la transformación de las instituciones educativas como al aporte de la red de instituciones escolares a la soberanía y la seguridad alimentaria.

El propio Programa fue haciendo su propia evolución, aprendiendo de la experiencia creadora y se van perfilando, así, una serie de definiciones de enorme incidencia pedagógica y productiva.

Se insta, en primer término, a que en todos los niveles del Sistema Educativo la siembra sea una actividad obligatoria como parte de la currícula. Y esta obligatoriedad vale para las instituciones escolares rurales como urbanas; éstas últimas deben aprovechar su espacio disponible para la instrumentación de huertas u otras iniciativas análogas.

Esta actividad productiva debe, por un lado, contribuir al auto-sostenimiento de las necesidades de cada institución, y en la medida en que haya posibilidades colaborar con la economía familiar y comunitaria. Existen en algunos Estados los llamados “patios pro-

---

19 Los programas son dispositivos de políticas públicas aplicados a objetivos específicos. En el caso de Educación, sirve de ejemplo el Programa Todas las Manos a la Siembra.

20 Los Proyectos Bandera son aquellos dispositivos de políticas públicas que asumen gran relevancia en las definiciones de prioridades del Estado. Las primeras escuelas bolivarianas constituyeron un “Proyecto Bandera”.

ductivos” que se realizan en las casas de las familias de las y los estudiantes. Esta producción está a disposición de las escuelas, y se organizan visitas regulares a estos “patios productivos” familiares promoviendo nuevas formas de articulación entre la familia, la comunidad y la escuela.

En algunos ámbitos se ensayó la modificación del cronograma escolar adecuándolo al proceso productivo. En estos casos, de los cuales hay algunos ensayos incipientes, la organización del aprendizaje se estructura alrededor de la producción en más de un sentido: no sólo por la organización del tiempo de cursada, sino por la estructuración de un desarrollo curricular del que la producción debe ser parte. En este sentido, la actividad productiva debe ligarse en la planificación y ciertos contenidos científicos se desarrollan a partir de la actividad productiva.

El Programa Todas las Manos a la Siembra es un instrumento desplegado por el Ministerio del Poder Popular para la Educación y promete modificaciones sustantivas en la vida de las instituciones escolares, cada vez más ligadas a sus respectivas comunidades. En nuestras observaciones en instituciones educativas pudimos ver algunos efectos innovadores de este Programa.

Todas las Manos a la Siembra es una de las herramientas disponibles. Para avanzar en la comprensión del actual escenario, por cierto dinámico y en mutación permanente, es necesario relevar otros dispositivos de gobierno que van induciendo —no sin tensiones, contradicciones y disputas— cambios de fondo en la educación realmente existente.

### **II.3.2. PROYETO EDUCATIVO INTEGRAL COMUNITARIO Y PROYECTO DE APRENDIZAJE**

El Ministerio del Poder Popular para la Educación está desplegando un proceso participativo de sistematización de los nuevos modos de planificación curricular que supone grados de participación de las comunidades y el trabajo colectivo de los docentes.

La política educativa sostiene que las instituciones educativas son parte inescindible de la comunidad en que están insertas y que esta intervinculación entre escuela y comunidad *“asume como metodología la planificación de proyectos, desde el Proyecto Educativo Integral Comunitario (PEIC) hasta el Proyecto de Aprendizaje (PA) de manera tal que éstos deben fortalecer los principios de democracia participativa, responsabilidad social, la igualdad y la formación para la libertad...”* (Ministerio del Poder Popular, 2010: 5). Esta relación se sintetiza en la expresión: “la escuela como centro del quehacer comunitario, la comunidad como centro del quehacer educativo”. Así, la construcción del modelo educativo bolivariano apunta a *“una nueva educación, una*

*nueva pedagogía y una nueva didáctica más allá de las cuatro paredes del aula”* (Ministerio del Poder Popular, 2010: 6).

Los PEIC están fundados en una serie de dimensiones: axiológica, epistemológica, pedagógica y político-organizativa. En relación al plano axiológico se plantea la formación en la ética y la moral socialista; el reconocimiento del trabajo liberador y una propuesta educativa contextualizada, pertinente, innovadora, crítica y pluricultural. En el plano epistemológico, *“el conocimiento se construye, por una parte, desde el diálogo de saberes democrático e incluyente, reconociendo saberes previos, populares, históricos, culturales, cotidianos y académicos, entre otros. [...] La escuela del nuevo tiempo, [...] involucra a la comunidad con los procesos de investigación, de esta manera, se deberá tomar en cuenta la totalidad concreta a través del criterio de inclusividad, y la participación en la gestión escolar comunitaria, ésta debe trascender activamente lo formal para convertirse en procesos de investigación-acción”* (Ministerio del Poder Popular, 2010: 20-21).

En la dimensión pedagógica se plantea que *“La integralidad en el proceso de aprendizaje permite superar la separación entre asignaturas desvinculadas, entre teoría y práctica, especialistas e integradores que se reflejan en el aula con la copia, la caligrafía y el dictado, actividades que frustran cualquier proceso creativo de escritura y de lectura, que no permiten descubrir la intencionalidad de para qué leo y escribo. Por otra parte el uso excesivo del pizarrón, el culto al libro de texto que propone la editorial y no el maestro como investigador, la reproducción y memorización de contenidos, el uso de un solo método para la apropiación de códigos lingüísticos, la organización del aula por horarios rígidos donde se distribuyen los contenidos prediseñados por asignaturas, distribución del espacio de manera lineal, evaluación punitiva que descansa en la aplicación de instrumentos cerrados con la visión de medir conocimientos. Estas son algunas de las prácticas pedagógicas que bloquean un proceso formativo transformador”* (Ministerio del Poder Popular, 2010: 22-23)

El PEIC propone el despliegue de proyectos que tomen en cuenta la integralidad atendiendo a los intereses y necesidades de los estudiantes, generando una currícula construida colectivamente a partir de su contextualización, vinculando así la educación y la vida, y preparando a los niños y jóvenes para una vida adulta en una democracia protagónica y participativa.

En síntesis, el PEIC se define como *“una estrategia de planificación integral, de carácter político-educativo, fundamentada en el paradigma socio-crítico, cuya finalidad es la organización de la gestión escolar comunal. Basada en la construcción colectiva, intercambio de saberes, visión compartida y la participación protagónico-comunitaria. Asume como metodología la investigación etnográfica y la investigación-acción*

*y está orientada al desarrollo de acciones pedagógicas, administrativas y socio-comunitarias en correspondencia a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Plan Nacional Simón Bolívar...*” (Ministerio del Poder Popular, 2010: 26-27).

Su construcción supone un momento de diagnóstico —colectivamente desarrollado—, analizando aquellas “situaciones-problema” que orientarán las acciones pedagógicas, administrativas y socio-comunitarias; la selección de una situación, problema o necesidad; el plan de acción; la implementación; la sistematización y evaluación.

El Proyecto de Aprendizaje se debe imbricar con el PEIC, privilegiando una didáctica investigativa, promoviendo “*un desarrollo curricular emancipador desde el contexto educativo-comunitario, con pertinencia socio-cultural, afectiva, cognitiva y valorativa de los aprendizajes que garantice la formación de nuevos republicanos y republicanos*” (Ministerio del Poder Popular, 2010: 31). Esta didáctica investigativa parte de la problematización de la realidad de los estudiantes articulando los múltiples aprendizajes (aprender a ser, a hacer, a convivir, a conocer).

La orientación que se plantea en estas directrices comparte una misma complejidad con todos los ensayos emancipadoras que se viven en Venezuela: por un lado, estos acervos consolidados expresan experiencias previas que se reconocen como antecedentes inmediatos o mediatos de estas propuestas. Una parte del sistema educativo formal ha ensayado y desplegado ampliamente esta perspectiva profundamente renovadora.

Otro segmento aún mayor está en procesos de transición en los que lo viejo y lo nuevo conviven de manera conflictiva. Y también persisten reductos conservadores que resisten abiertamente la aplicación de estos nuevos criterios de construcción de la educación pública bolivariana.

En esa compleja dinámica de transición ocurren los más diversos e interesantes fenómenos y dinámicas de cambio y conservación, de lucha entre lo que se resiste a morir y lo que está naciendo. No se trata del único nivel donde esto ocurre.

### **II.3.3. LA CONSTITUCIÓN POR LOS NIÑOS - TÁCHIRA**

En los primeros 2000 el entonces Gobernador de Táchira, convencido de la relevancia que la educación debía tener en la formación de futuros ciudadanos, convocó a un equipo de ciencias sociales para trabajar la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El gobernador proponía “traducir” al lenguaje de los niños la nueva Constitución.

Se estructuró una propuesta de “navegación de la Constitución”, en el que se recorrían los diversos apartados de la misma desde una



perspectiva histórica y sociológica, y dicho abordaje se intervinclaba con distintos campos del conocimiento.

El proceso tuvo efectos prácticos, y en las escuelas de Táchira en las que se habilitó este proceso deliberativo fueron modificados los currículos que aparecían atravesados transversalmente por la lectura de los derechos consagrados en la Constitución.<sup>21</sup>

Otro elemento importante de este proceso es el cambio en la cultura escolar, pues promovía procesos deliberativos y productivos en que los estudiantes asumían un papel como constituyentes, y además de ir cobrando una inédita conciencia de sus derechos (y obligaciones), planteaban en términos nuevos las relaciones de poder en la escuela, en la comunidad y las familias.

Este proceso abarcó a casi seis mil niños en el proceso de elaboración de los primeros materiales para la Constitución... De ellos fueron seleccionados unos ciento cuarenta que funcionaron como Constituyentes que aprobaron, tras seis intensos días de sesiones, la Constitución Bolivariana de los Niños. El texto fue sometido a un referéndum en el que participaron más de 15.000 niños y jóvenes de Táchira, y aprobado por un 98% de los sufragantes.

Esta experiencia fue replicada en otros dos Estados y reveló unos mismos efectos democratizadores de las relaciones en las escuelas, las familias y las comunidades. La pregunta que sigue es por qué motivo no se extendió a otros Estados o, tal como el Programa Todas las Manos a la Siembra, no se constituye como un dispositivo general que ya demostró sus efectos emancipadores.

### **II.3.4. NUEVOS DISPOSITIVOS DE GOBIERNO Y MUTACIONES ESTRUCTURALES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

El Estado de Aragua constituye uno de los motores del proceso transformador. Como una de las cunas —junto a Lara— del Movimiento Pedagógico Revolucionario, se caracterizó por ensayos de gran audacia, marcando un camino de innovaciones que se van desplegando como conquistas de una pedagogía emancipadora.

Sólo por señalar algunos ejemplos que no tenemos lugar para desarrollar, en el Estado de Aragua se ha eliminado el cargo de supervisor, y esa función se ejerce a través de colectivos que se encuentran

---

21 Un ejemplo que relatan los coordinadores de este proceso es que un grupo de niñas pasó a explicar por otras aulas de un escuela primaria cómo el aparato digestivo se relacionaba con la Constitución Nacional. Así, el currículo oficial incorporaba una lectura de la realidad en su interrelación y complejidad. El funcionamiento del cuerpo se ligaba a la alimentación, esta a los modos de producción, distribución y apropiación del producto, al carácter ecológico o no y su influencia sobre la salud y todo ello se vinculaba al establecimiento de derechos.

e intercambian puntos de vista y decisiones sobre sus prácticas pedagógicas e institucionales dirigidos por el equipo de gobierno de la Autoridad Única de Aragua.<sup>22</sup>

Otro ejemplo fuerte es el de la puesta en marcha de elección de Directores de instituciones escolares por parte de la comunidad — también aplicado en el Estado de Lara—, o la implementación de una evaluación docente por vía de la autoevaluación, la evaluación de pares, la de estudiantes, la de representantes y de miembros de las Comunas. Este mecanismo implicó una total reformulación de los dispositivos de gobierno en la medida en que el docente debe asumir la participación de otras voces en su práctica cotidiana. Hay una tensión —en un sentido positivo— entre la participación protagónica en la construcción del hecho educativo, en el proceso de construcción del desarrollo curricular y la contraloría social de la comunidad jurídica y educativa a la que el o la docente y la institución pertenecen.

Un tercer ejemplo es la reformulación del funcionamiento de la Autoridad Única de Aragua —entendida como colectivo de Dirección del Estado— que ha reagrupado departamentos y secciones superando las viejas divisiones burocráticas, reunificando y reorganizando las distintas áreas tomando como eje el gobierno y la gestión pedagógica. Alrededor de esta unidad se organiza el apoyo logístico, administrativo y de recursos subordinando en el campo del gobierno todas las variables a la prioridad específicamente pedagógica de la gestión cotidiana pero también estratégica.

En este marco, una de las más interesantes innovaciones pedagógicas —que fueron resueltas de modo participativo con la creación de las Redes Socioculturales<sup>23</sup>— es la creación de los Espacios Permanentes de Desarrollo Cultural-Curricular Endógeno (EPDCUÉs). Se trata de actividades pedagógicas que trascienden la organización tradicional del currículo, el tiempo y el espacio escolar en materias compartimentadas. Sobre la base del relevamiento de los saberes disponibles de los docentes o de miembros de las comunidades, se organiza un día a la semana en el cual los estudiantes de cada año eligen opciones de aprendizaje ligadas al placer, a los intereses a partir de los

---

22 Otra especificidad de este Estado, cuyo gobernador comparte el proyecto del socialismo bolivariano, es que una misma persona asume la autoridad educativa, siendo a la vez Jefa de Zona Educativa y de la Secretaría de Educación del Estado. El hecho facilita muchas acciones, pero la estructura y normativa vigente es un obstáculo para aplicar las mismas decisiones a instituciones de cada una de esas dos jurisdicciones, la de la Zona Educativa y la de la Secretaría de Educación.

23 Se trata de colectivos de docentes, en general ligados a las enseñanzas de disciplinas artísticas que fueron reorganizados en Aragua para un abordaje distinto de actividades de la esfera expresiva y artística.

conocimientos disponibles. La actividad artística, productiva, culinaria, deportiva se organiza en distintos espacios en los que convergen educandos de todos los años de la institución. Así, un día a la semana se reagrupan los educandos y los docentes alrededor de diversas propuestas que trascienden el currículo oficial, como ocurre con la expresión musical o el taller de “tecnología de alimentos”, donde un profesor de química enseña a producir chupetines. Este día la institución escolar descompone sus moldes más rígidos en términos del conocimiento circulante, de la organización del tiempo y el uso del espacio para dar lugar a lo que los estudiantes denominan, de manera controversial, “el día feliz”.<sup>24</sup>

Lo aprendido en los Epedecué es retomado luego en las clases más formales, generando una novedosa relación entre los saberes apropiados y contruidos en un marco de profunda libertad creativa y los días con clases que se acercan más a los formatos tradicionales.

En todo caso, se trata de ensayos que intentan subvertir de manera radical el sentido, la organización, los vínculos, las prácticas, el saber y el poder en las instituciones escolares. El camino emprendido tiene aciertos reales en la conquista de nuevos modos de trabajo en las escuelas y liceos.

#### **II.4. COROLARIO TRANSFORMADOR**

Lo expuesto hasta aquí permite ver una faz de avances relativos a la construcción de una educación emancipadora. El Estado ha recuperado un acervo de experiencias pedagógicas preexistentes que fueron organizadas bajo la cobertura institucional de Proyectos Bandera, Programas y Misiones. Es decir, se recurrió a modos flexibles de articulación y estímulo de aquellas prácticas pedagógicas funcionales a la creación del nuevo orden social.

Algunas de esas experiencias que tenían entidad propia antes del actual proceso político —e inclusive nacieron en general contra las políticas públicas previas— ahora constituían motores de la transformación pedagógica y a partir de esos afluentes se va reconstruyendo una política educativa que articula complejamente la relación entre las instituciones y los niveles ministeriales.

La Ley Orgánica de Educación recoge la tradición y la experimentación de la primera década del gobierno de Hugo Chávez y define lineamientos para toda la política educativa. La propuesta de Proyecto Educativo Integral Comunitario y Proyecto de Aprendizaje van

---

24 El debate en el interior del cuerpo docente por la denominación de los días de EPEDECUÉs como “días felices” es acerca de cómo se denominarían los otros días, en los que no se aplica la propuesta de los Espacios Permanentes.

orientando la reformulación de las prácticas, relaciones, actividades, dinámicas institucionales. También la estructuración del Programa Todas las Manos a la Siembra opera como un instrumento de transformación de la vida de las instituciones educativas.

Experiencias como la Constitución por los Niños —realizada en algunos Estados— o las novedades vinculadas a los Espacios Permanentes de Desarrollo Curricular, van sedimentando un camino renovador de la educación.

Dispositivos como las evaluaciones de directivos y docentes por la comunidad, o planificaciones con intervención de los actores de la comunidad general y la comunidad educativa (vía PEIC-PA) configuran otros tantos instrumentos que van modificando los modos de enseñar y de aprender.

Estos procesos se van completando con la gradual desaparición de las disciplinas y la conformación de áreas en las instituciones escolares, así como la reformulación de las relaciones entre la teoría y la práctica; la aparición de renovadas y potenciadas formas de participación de todos los actores en las instituciones educativas, nuevos modos de evaluación de los aprendizajes.

Estas transformaciones son la avanzada de una batalla mucho más compleja en la que, como señalamos más arriba, se confronta lo viejo con lo nuevo, se camufla lo viejo en lo nuevo, se disputa con las resistencias de los sectores conservadores, o se inventa —acertando y errando— en un lento proceso creador.

La batalla que se está librando es en torno a la construcción de un nuevo sentido común, lo que remite a algunas aportaciones de Antonio Gramsci alrededor de las disputas sobre la hegemonía. El caso bolivariano revela un valioso ejemplo sobre las profundas batallas que van horadando el viejo orden, su cultura aún dominante, las antiguas instituciones mientras se recuperan experiencias democratizadoras del pasado y con ello se reinventan nuevas relaciones. Habrá que desplegar un estudio de los cambios profundos en las matrices materiales y simbólicas que ocurren en la sociedad en general y en sus instituciones pedagógicas especialmente. Esa teoría pendiente —una teoría de la transición del capitalismo al socialismo— es una asignatura pendiente difícil de resolver dado el carácter germinal y muy dinámico del proceso bolivariano. Sin embargo van apareciendo elementos que permiten arriesgar hipótesis o conjeturas en la actual coyuntura.

Veamos en la sección siguiente estas contradicciones, tensiones y obstáculos a la creación de una nueva educación emancipadora.

### **III. OBSTÁCULOS, TENSIONES Y PARADOJAS PARA LA EDUCACIÓN EMANCIPADORA**

Los avances señalados hasta aquí no constituyen sino una de las caras de este proceso histórico-social. Es preciso ahora, pues, hacer un breve —y seguramente incompleto— relevamiento de los obstáculos, tensiones, contradicciones que ralentizan, complican, obstaculizan y resisten el avance de las transformaciones en el campo de la educación pública y de la política educativa. Explicitamos nuestro límite: no se tratará de un análisis exhaustivo ni podrá desplegarse con la profundidad que ameritarían estos recorridos... Es una enumeración de elementos que han sido reconocidos como problemáticos en las observaciones y diálogos con los actores o que se desprenden de la lectura de documentos, o de su confrontación con la realidad empírica.

Organizamos tres ejes de abordaje: la política educativa, la vida de las instituciones y, en tercer lugar, del trabajo docente.

#### **III.1 (DIS)CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA**

En el plano de la política general pueden señalarse continuidades de experiencias previas (que coexisten con las rupturas ya indicadas antes).

Un aspecto negativo ha sido la discontinuidad entre una gestión ministerial y la siguiente. El primer Ministro —Héctor Navarro— impulsó la Constituyente Educativa que debatió por más de dos años el modelo educativo a construir. De ese debate surgió el Proyecto Educativo Nacional, apenas parcialmente retomado por el segundo Ministro, Aristóbulo Istúriz Almeida, quién desplegó bajo el formato de misiones la “educación bolivariana” que significó, en algún sentido, un llamamiento a romper los currículos o programas preestablecidos y a construir una propuesta pedagógica fundada en nuevas relaciones entre escuela y comunidad, concibiendo al docente desde una didáctica de la investigación. A Istúriz le sucedió en 2007 Adam Chávez, quién a partir de particulares coyunturas políticas desarrolló un Currículo Bolivariano, lo que implicó el desconocimiento de lo hecho por su antecesor. Esta política fue, por su parte, desestimada por el cuarto Ministro —vuelve Héctor Navarro—, quien impulsa la recuperación de muchas de las propuestas desplegadas a partir de la Constituyente Educativa. En esta cuarta gestión se sanciona la Ley Orgánica de Educación.

En una misma dirección, la aplicación estatal de experiencias valiosas que han sido discontinuadas. El caso paradigmático es el de la Constitución por los Niños. En otros casos, como los Espacios Permanentes de Desarrollo Cultural Curricular Endógeno lo que ocurre es que queda como experiencia circunscripta a un Estado.

Si de cortocircuitos hablamos, un tercer elemento a resolver es la potencial conflictividad entre el Estado Nacional y los Estados —a

veces con autoridades distintas que comparten un proyecto, otras con autoridades que responden a proyectos políticos antagónicos (el caso de los gobernadores opositores de la derecha)— que impiden la construcción de una única política educativa.

Un cuarto elemento problemático, vinculado al propio Ministerio de Educación, es su funcionamiento burocrático y las profundas dificultades de operar eficazmente para impulsar los cambios en el resto del sistema.<sup>25</sup>

### III.2. LAS RESISTENCIAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Realizamos en nuestro trabajo de campo ocho talleres en dos Estados con la asistencia de estudiantes, docentes, directivos, autoridades estatales, dirigentes y miembros de Comunas. En éstos talleres se trabajó sobre los avances y obstáculos de la aplicación de la Ley Orgánica de Educación y allí pudimos comprobar, en todos los casos, la adopción pública de un discurso que bien puede denominarse “políticamente correcto” en el que se afirmaban los principales postulados de una educación emancipadora.

En el trabajo de los grupos, sin embargo, aparecían enunciados de marcas de la vieja educación. Grupos de estudiantes denunciaban actos discriminadores por parte de algunos de los docentes, o prácticas autoritarias del más diverso tenor.

Las posteriores observaciones y entrevistas dieron cuenta de realidades mucho más intrincadas que aquellas relatadas en los talleres, donde suelen asomar las contradicciones<sup>26</sup>. Hay, por supuesto, instituciones que avanzan en el sentido indicado por la LOE.

Otras están en procesos de transición de gran complejidad. Por ejemplo, los Liceos están en un proceso de transformación de la organización académica, y las disciplinas se van transformando en áreas (Química, Biología, Física y Matemática se dan en un mismo espacio) que deben planificar conjuntamente y vincularlo al PEIC. En algunos liceos, se organizaron los dos primeros años según la estructura

---

25 En el documento “Sistematización de la Jornada de Evaluación de la Gestión en el Ministerio del Poder Popular para la Educación”, publicado en junio de 2010 con la firma de Carlos Lanz, se vuelcan los resultados de talleres con los niveles de alta dirección del Ministerio donde quedan formuladas una serie de fuertes críticas (y autocríticas) acerca del funcionamiento ministerial en términos de reproducción de prácticas burocráticas, ineficientes, conservadoras.

26 Y no podría ser de otro modo pues en los talleres convergen miembros de distintas comunidades educativas con realidades bien divergentes. La realidad de cada institución es un mundo, y en esos confrontes aparecen las diferencias, más allá de las propias contradicciones en cada institución, que existen y hacen a la dinámica escolar.

de áreas y los tres últimos continúa la organización por disciplinas, lo cual genera pasajes traumáticos para los muchachos y muchachas. En otros Liceos se camuflan los nombres y se siguen generando similares prácticas que las que regían en la vieja escuela.

### III.3. TRABAJO DOCENTE

El trabajo docente está desafiado a modificar sustantivamente su contenido, su forma, su estructura, sus relaciones. La exigencia de un docente investigador, y de unas nuevas relaciones entre teoría y práctica, entre el aula y el contexto, la exigencia de planificar a partir de necesidades e intereses y no de un currículo prescripto supone un profundo cambio cultural que será producto de mucho esfuerzo. Este modelo de trabajo exige una construcción colectiva con los docentes y los estudiantes. Cambia el modo de planificar, el propio concepto de aprendizaje y los modos de evaluación.

En algunos lugares se implementan formas novedosas de evaluación de los aprendizajes. Vimos cómo en Aragua en el Liceo los dos primeros lapsos —trimestres— se evalúan con descripciones cualitativas de los aprendizajes —y dificultades— de cada estudiante. Sólo el último trimestre se pone una nota por el requerimiento burocrático ministerial (otra de las tensiones en curso) y, en algunos casos, por los requerimientos de los padres.

Otro cambio muy sustantivo —en el caso de los Estados de Lara y especialmente en Aragua— remite a modos de designación o evaluación de directivos y docentes. En el caso de los directivos, se desarrollaron procesos de selección con participación de la comunidad donde está inserta la institución educativa. Los docentes, por su parte, son evaluados por sus estudiantes, sus pares, por la comuna y por sí mismos en un proceso muy novedoso que hace foco en la dimensión pedagógica, no punitiva.

Todos estos dispositivos y definiciones van reconfigurando notablemente los rasgos del trabajo docente. El punto es bien interesante pues ocurren situaciones ciertamente paradójales que habrá que ir resolviendo en el tiempo.

Señalamos aquí apenas tres contrapuntos significativos. Uno remite a una tensión entre proyecto político y proyecto pedagógico en el sentido que vamos a sugerir: según testimonios de algunos docentes de Liceos Bolivarianos, una gran mayoría de enseñantes tiene posturas críticas del proceso revolucionario más o menos activas y la paradoja es que muchos de ellos suscriben al nuevo modelo pedagógico en desarrollo.

Un segundo contrapunto remite a las condiciones de trabajo. En efecto, las regulaciones no han variado sustancialmente en términos

del modo de contratación. Si bien hubo incrementos salariales todos los años —no se registra una sola huelga docente en los diez años de gobierno de Chávez— hay designaciones de docentes por 12 horas semanales, otras por 36 y otras por 54. Esta organización dificulta modos de trabajo colectivo. También hay un tratamiento distinto para las instituciones bolivarianas que tienen una jornada extendida —y por tanto los docentes tienen asignado un mayor tiempo de trabajo diario en una institución— y otras que tienen una duración de medio día, lo que dificulta la consolidación de un proyecto pedagógico.

Un tercer elemento que opera como contradicción se refiere a la formación docente, sus ámbitos y programas frente a las nuevas realidades pedagógicas en construcción. Los futuros docentes se forman en las universidades.

Los testimonios relevados en entrevistas dan cuenta de la persistencia conservadora de un grupo de universidades tradicionales. Núcleos significativos de docentes y estudiantes constituyen una milicia opositora al proceso revolucionario. Docentes y funcionarios oficialistas afirman que dichas instituciones que siguen formando con los criterios de la vieja escuela: teoricismo, disociación de la práctica, o prácticas al final de la carrera, desconocimiento de la educación realmente existente.

Como contrapunto, otras universidades inscritas en el Plan Nacional de Formación de Formadores han modificado sustancialmente la formación docente, y el futuro docente va desde el primer cuatrimestre a las instituciones educativas.

En pocas palabras, un segmento de las instituciones formadoras de maestros y profesores parecen conservar viejas modalidades de formación de enseñantes. En todo caso, el punto queda como agenda para seguir profundizando cuanto de las perspectivas de sujetos que cuestionan a las universidades tradicionales se registran empíricamente.

#### **IV. A MODO DE CIERRE**

En el presente artículo hemos recorrido algunos elementos de la política educativa bolivariana como aspecto de un proceso histórico-social de transformaciones profundas de inspiración y orientación socialista en Venezuela.

En las primeras líneas del texto hubo referencias al papel del conocimiento y el lugar del investigador, a lo que cabe agregar dos notas adicionales. Una remite a la crisis ya declarada acerca de los modos de producir conocimiento de la realidad social. Los debates epistemológicos y metodológicos se extienden a todos los campos del quehacer científico. Estos elementos atraviesan la vida de las universidades, en



nuestro caso ámbitos fundamentales de investigación.<sup>27</sup> En segundo lugar, Venezuela encarna un proceso original en términos históricos, culturales, sociales y, más aún, se trata de un proceso en curso. Investigar sobre algo que está ocurriendo —una transición del capitalismo al socialismo en un solo país o con un bloque de países— tiene la complejidad adicional de su fragilidad y provisoriedad.

En la maraña de información disponible producto de la lectura analítica de documentos, de observaciones en el terreno, entrevistas o talleres, es preciso desplegar un análisis provisorio pero sustentable, plausible, de las tendencias que expresa este proceso bolivariano.

La idea impulsada por el gobierno de Chávez acerca de su orientación e inspiración socialista complejiza aún más la tarea cognoscitiva, ya que el horizonte de un cambio de sistema, en un solo país o en el marco de un grupo de países —los que integran la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA)— reactualiza tópicos teóricos y políticos abandonados con la caída del Muro de Berlín y la disolución del campo del socialismo real.

Puede verse así que el aspecto de la realidad que intentamos conocer está atravesado por una significativa multiplicidad de obstáculos epistemológicos y metodológicos. Sin embargo, o tal vez por eso mismo, nos atrevemos a explorar las novedades de una realidad dinámica, compleja, contradictoria y en construcción, deconstrucción y reconstrucción permanentes.

El pasaje por las novedades del proyecto educativo en curso, lejos de ser un inventario pacífico de reformas sustantivas se reveló como un proceso con una dinámica sumamente compleja de continuidades y rupturas en el campo pedagógico (que expresa en esa esfera específica un proceso generalizado a todos los demás campos de la vida social).

La idea gramsciana acerca de los momentos transicionales según la cual hay escenarios en los que lo nuevo no termina de nacer y lo viejo no termina de morir se aplica rigurosamente al país que estamos analizando.

---

27 ¿Cuál es el conocimiento legítimo? ¿Cuál es el método que lo sustenta? ¿Qué papel juegan las instituciones que gozan de la autoridad pública de la producción de conocimiento, como el caso del conocimiento? Diversas voces dan cuenta de la sensación de decepción en los procesos de producción del conocimiento de lo social. Lo vimos en las primeras páginas de este texto en la perspectiva de Wallerstein. Es muy recomendable la lectura del trabajo de De Sousa Santos (2005), titulado “La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”. En sus páginas se analizan con profundidad algunos de los rasgos de la crisis de la Universidad (y en ella las políticas y prácticas de investigación) y de la propia institución universitaria así como algunas líneas posibles de superación de esta crisis.

Señalamos una serie de tensiones que se despliegan en el proceso social más amplio. Enumerando brevemente, vimos que frente a estructuras e instituciones prototípicas del viejo régimen emergen invenciones organizacionales que se proponen revertir los rasgos estatales clasistas, burocráticos, excluyentes, anti-participativos. Esto es así en todo el cuerpo estatal y por tanto también en la esfera educativa. En ese contexto, se complejiza la dinámica social, política e institucional enormemente. Por un lado, hay acciones destinadas a transformar las viejas estructuras adecuándolas a los objetivos de construcción del socialismo. El caso de la educación es ciertamente paradigmático: la red institucional de la educación bolivariana implicó todo un ensayo de reformular las instituciones escolares asegurando procesos de expansión de derechos y de ensayos de nuevas pedagogías emancipadoras. Pero al mismo tiempo se operó —aunque de manera inconsistente— intentando reformular las viejas instituciones, comenzando por los ámbitos ministeriales y continuando por las escuelas, liceos y universidades. Al mismo tiempo, las nuevas instituciones están siendo construidas por personal que trae la marca de su paso por la institucionalidad clasista, sexista y racista dando cuenta entonces de un panorama muy vertiginoso y contradictorio. Lo viejo intenta modificarse, lo nuevo instala nuevas prácticas y relaciones, creadas y creando nuevas estructuras, pero esta creación no es inmune a la reproducción de viejas prácticas y relaciones heredadas del pasado.

Esta dinámica de lucha entre lo viejo y lo nuevo se da en todos los planos, y cada día se modifican las fronteras móviles entre las conquistas del nuevo orden en construcción y las derrotas de las viejas instituciones, que sin embargo resisten y a veces se imponen frente a este proceso transformador profundo.

Es así que deben analizarse los esfuerzos creadores de una educación emancipadora, lo que supone un proceso sujeto a los vaivenes de luchas generales —de la sociedad en todos los planos— y específicas del terreno educativo.

Esa realidad explica ciertas asimetrías y tensiones que fueron señaladas arriba, como aquellos docentes que suscriben al nuevo modelo pedagógico pero se oponen al proceso político en su conjunto.

Esta confrontación permanente entre las fuerzas conservadoras y las fuerzas transformadoras no se expresa únicamente en las redes institucionales nuevas y viejas, sino que atraviesa relaciones sociales y la subjetividad de distintos actores, librándose una batalla cotidiana por la construcción del nuevo orden frente a los persistentes esfuerzos restauradores, externos e internos, abiertos y encubiertos, conscientes e inconscientes.

Un primer nivel de la disputa, este sí explícito, es por el sentido. El “para qué educar”, el “cómo” hacerlo, el “qué” y el “con qué” surgen

como interrogantes a contestar que conforman un terreno fundamental a conquistar para orientar las lecturas de la realidad social y los diversos modos de “ser y estar en el mundo”.

La realización de talleres con actores directamente vinculados a las instituciones educativas permite visualizar un fenómeno que hay que dimensionar en su complejidad pues se va instalando un discurso “políticamente correcto” que se funda en una discursividad sobre la educación como práctica de la libertad.

Sin embargo, los mismos talleres proveen evidencias acerca del modo en que dichos enunciados se ven reflejados en ocasiones en las prácticas pedagógicas, y otras en cambio desmentidos en la medida en que se reproducen viejas relaciones escolares de sometimiento, injusticia, subordinación o persecución del diferente.

Si en un primer nivel hay registro de discursos contradictorios con las prácticas, otra dimensión de las tensiones se da en la existencia de estados internos transitorios contradictorios. Colectivos, relaciones, instituciones, personas en las que conviven la vieja y la nueva educación en lo que los testimonios describen como aprendizaje, desaprendizaje, o ambas cosas a la vez.

Vamos concluyendo con algunas reflexiones sobre las tensiones fundamentales en este proceso transicional hacia la construcción de un orden social fundado en la justicia, para el cual es imprescindible la creación de una educación emancipadora.

Recuperamos la noción de **justicia** sistematizada por Fraser (2008) y tres dimensiones que la reflejan: la **redistribución** de los bienes materiales y simbólicos; el **reconocimiento** de lo diverso y la **participación efectiva** en la construcción de un proyecto colectivo de presente y de futuro.

Esta noción de “justicia” puede aplicarse al campo de la educación. La justicia educativa puede pensarse a partir de los siguientes ejes:

1. Democratización del acceso.
2. Democratización del conocimiento.
3. Democratización del poder y del gobierno.

Veamos estos puntos. En primer lugar nos referimos al requisito de una educación emancipadora en términos de **democratizar el acceso**. Esto supone, antes que nada, un compromiso del Estado para que el derecho a la educación —en términos del acceso, permanencia, reinscripción y finalización de los estudios obligatorios— sea una realidad efectiva y no un discurso declamativo. Ahora bien, “democratizar el acceso” quiere decir distintas cosas. Por un lado, es indispensable

una presencia significativa del Estado en materia de financiamiento, de creación de nuevas instituciones y hasta cierto punto de creación de cargos docentes. También es indispensable la puesta en marcha de políticas sociales y culturales que acompañen la incorporación o reinserción de los sectores populares a la educación. Vimos que esto se refleja en la Ley Orgánica de Educación, en los presupuestos crecientes del Estado nacional, en la multiplicidad de programas sociales o de democratización de la tecnología como la entrega masiva de computadoras en todos los niveles del Sistema Educativo.

En este punto es preciso advertir de algunos de los obstáculos y contradicciones que limitan los avances en este aspecto de la política educativa. Entre otros elementos, la regulación de condiciones laborales docentes atadas al viejo esquema de horas (12, 36 y 54 en los planteles docentes), la diferente extensión en la jornada entre escuelas tradicionales (muchas de ellas de media jornada) y bolivarianas (jornada completa). Estos son algunos elementos que hacen a la democratización del acceso, pero no son los únicos.

Las prácticas pedagógicas suelen ser el refugio privilegiado de prácticas excluyentes. La sociología crítica ha dado cuenta de los mecanismos de reproducción de la desigualdad: el rendimiento escolar y la calificación suelen ser los dispositivos privilegiados que legitimados en la ideología del “fracaso escolar” justifican los procesos expulsivos de amplios sectores populares a lo largo del sistema educativo.

Por un lado, se han ensayado dispositivos democratizadores en muchas instituciones educativas: ámbitos individualizados o grupales complementarios para asegurar los procesos de aprendizaje o mecanismos de evaluación cualitativa (sin nota) con registros sobre los avances y dificultades de cada estudiante. Frente a estas modificaciones, conviven y persisten las viejas modalidades clasistas, sexistas y racistas de la educación tradicional.

La idea que esboza el discurso oficial de responsabilidad estatal y corresponsabilidad social son una interpelación a todos los involucrados en el proceso educativo: a las autoridades, sí, pero también a docentes, familias y comunidades en las que el esfuerzo convergente debe asegurar el derecho de todos y todas al acceso a la educación.

Un segundo plano para la educación emancipadora remite a la democratización del conocimiento, lo que supone —entre otras cosas— novedades en la definición de lo que llamamos “conocimiento legítimo”. Se impulsa en el discurso oficial el “diálogo entre saberes”, que reclama un estatus de reconocimiento al saber que portan los educadores, los estudiantes, los padres y madres, los miembros de la comunidad. El modelo pedagógico oficial apunta a la construcción de lo que ellos denominan la “soberanía cognitiva” o la capacidad de pensar con cabeza propia. Pero

no sólo esto, sino que se busca el desarrollo de todos los aspectos de la personalidad —el pensar, el decir, el sentir, el hacer, el convivir— y también la voluntad de integrarse a un proyecto común. A partir de esta idea de formar ciudadanos para una democracia protagónica y participativa y para el trabajo liberador se plantea la exigencia de reformular los modos de enseñanza. Aparecen experiencias de planificación en vinculación con la comunidad —los Proyectos Educativos Integrales Comunitarios y los Proyectos de Aprendizaje. Se trastoca el concepto de currículo o diseño curricular por el de “desarrollo curricular”, que ahora se presenta como una construcción colectiva que pone en juego el diálogo de saberes y las necesidades, intereses y posibilidades de la comunidad, los estudiantes y los docentes. Esta reformulación reclama también una modificación del propio proceso de trabajo y la estructura disciplinar, reformulándose la organización por materias (siguiendo la lógica de las disciplinas) y propiciándose una reorganización por áreas, promoviendo el funcionamiento colectivo de equipos docentes. Los programas Todas las Manos a la Siembra o, en el caso de Aragua, los Espacios Permanentes de Desarrollo Cultural Curricular Endógeno (EPEDECUEs) atraviesan la vieja organización del tiempo y el espacio escolar induciendo nuevas modificaciones en la vida de las instituciones educativas.

Los modos de resistencia de lo viejo aquí pasan o bien por la conservación de los viejos formatos disciplinares, la noción de evaluación punitiva y la disociación entre la vida del aula y la vida extramuros.

Un recurso que está desplegando el Estado —o al menos algunos Estados que buscan activamente revertir la herencia pedagógica clasista— es la puesta en marcha de dispositivos de evaluación de docentes y directivos por parte de ellos mismos (autoevaluación), por pares (coevaluación) y por estudiantes, padres y miembros de la comunidad (hetero-evaluación). En el caso de Aragua, estas novedades están induciendo cambios en las prácticas pedagógicas, pues los docentes y directivos se ven compelidos a rendir cuenta por sus prácticas, que deben ser fundamentadas y justificadas frente a la comunidad en su conjunto.

Se han señalado aquí entre otros obstáculos la reproducción de condiciones de trabajo inconsistentes con la flexibilidad del modelo pedagógico en construcción. Y también la continuidad de ámbitos de formación inicial y en servicios de una parte de las universidades públicas que persisten en los viejos modelos de formación docente, que escinde teoría y práctica y que además refleja resistencias explícitas a las novedades de la realidad política y social.<sup>28</sup>

---

28 Uno de los docentes entrevistados en el trabajo de campo señala —en un ejemplo un tanto extremo— que en su universidad se negaban a enseñar la nueva legislación educativa, y se continuaba enseñando normas que ya no tenían vigencia legal.

Finalmente, en el campo de la democratización del poder —un tercer aspecto de toda educación emancipadora— se registran novedades sustantivas. Ya se señaló cómo esta política educativa fue pergeñada a partir de procesos de apertura y participación de las instituciones educativas —especialmente las recreadas bajo la modalidad de “escuelas” o “liceos” bolivarianos— y sobre la base de la experiencia acumulada se fueron organizando nuevas regulaciones y diversos dispositivos para inducir las transformaciones. En un sentido complementario, se fueron promoviendo diversos ámbitos de participación en las instituciones y en la relación instituciones-comunas, que iban desde la planificación curricular a la evaluación de directivos y docentes. A contramano de estas orientaciones se perpetúan prácticas burocráticas de los ámbitos ministeriales (sean de Nación o del ámbito de los Estados).

La propia sanción de la Ley Orgánica de Educación refleja una inversión de los modos habituales de construcción de la política pública: se trata de reflejar en el marco jurídico un proceso de construcción colectiva que impulsa los avances e innovaciones pedagógicos en un sentido liberador. También aquí se juegan procesos de disputa intensos e interesantes. Como se dejó entrever, por un lado la Ley refleja los avances más significativos de una porción de los docentes venezolanos. Muchos otros han trabajado al estilo tradicional, y de este universo, una fracción está dispuesta a modificar sus prácticas y otras no. En entrevistas con funcionarios ministeriales se revela que la LOE se convierte en un instrumento que se utiliza para que aquellos docentes remisos al cambio acepten nuevas condiciones para el ejercicio del rol. Hay que trabajar colectivamente, interdisciplinariamente, considerando los intereses de los estudiantes y la comunidad... Y si una parte de los trabajadores de la educación asume dicho camino, otros deben ser compelidos con la fuerza de la ley. Este uso compulsivo de la legislación para inducir los cambios es todo un hecho político y pedagógico que abre nuevos interrogantes sobre cómo se operan las transformaciones de fondo en materia educativa. En el campo de las instituciones escolares, las prácticas opresivas ocurren y pueden ser más o menos disimuladas, pero el discurso ahora hegemónico las descalifica por completo.

En suma, este recorrido por la vertiginosa dinámica de cambios en la Venezuela Bolivariana nos permite vislumbrar la complejidad de los procesos de transición de una sociedad a otra, de una educación a otra de signo antagónico.

A estas alturas es imposible predecir el resultado en esta batalla entre lo nuevo y lo viejo, pero es posible dar cuenta de marcas de las novedades que viene creando y ensayando el proceso bolivariano.

Dignos hijos de Simón Rodríguez, los venezolanos recuperan su exigencia de crear una educación a partir de sus realidades, impulsando

un desarrollo endógeno, capaz de reconocer y recuperar aportes de otros pero mirando desde su(s) identidad(es), construyendo y reconstruyendo un proyecto que asumen como propio: “¿Dónde iremos a buscar modelos? - *La América Española es original = ORIGINALES han de ser sus Instituciones y su Gobierno = y ORIGINALES los medios de fundar uno y otro. O Inventamos o Erramos*” (Rodríguez, 1842: 137-138).

Claro que esta invención no es acierto inmediato, ni está exenta de tensiones, paradojas y contradicciones. El recorrido realizado nos permite aseverar que la senda encarada afirma en muchos de sus aspectos las exigencias de una educación emancipadora. Puede plasmarse este proyecto pedagógico o, por el contrario, ser derrotado. Lo cierto es que más allá de los resultados finales, este camino está dejando huellas que pueden recuperarse a la hora de imaginar una educación democrática y liberadora.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bachelard, G. 1988 *La formación del espíritu científico* (México: Siglo XXI).
- Borón, A. 2005 *Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico* (Buenos Aires: CLACSO).
- de Sousa Santos, B. 2005 *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad* (Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas; Miño y Dávila).
- Elías, N. 1990 *Compromiso y distanciamiento* (Barcelona: Península).
- Fraser, N. 2008 “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación” en *Revista de Trabajo* (Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) N° 4(6), pp. 83-99.
- Imen, P. 2010 *La Escuela Pública tiene quién le escriba. Venezuela, Bolivia y sus nuevas orientaciones político-educativas* (Buenos Aires: Ediciones del CCC).
- Ministerio del Poder Popular para la Educación 2010 “Resultados de la Evaluación-sistematización de los Proyectos Educativos Integrales Comunitarios y de los Proyectos de Aprendizaje. ‘Buscando la huella’” (Caracas).
- Wallerstein, I. 2008 *La decadencia del imperio. Estados Unidos en un mundo caótico* (Caracas: Monte Ávila).
- Rodríguez, S. 1842 “O inventamos o erramos” en *Sociedades Americanas* (Caracas: Monte Ávila) pp. 137-138.





# **LA ESCUELA DE AGROECOLOGÍA DEL MOVIMIENTO CAMPESINO DE SANTIAGO DEL ESTERO/VÍA CAMPESINA: UNA EXPERIENCIA DE RESISTENCIA EN EDUCACIÓN\***

Alejandro Burgos

## **1. INTRODUCCIÓN**

En el presente capítulo, centrado en la construcción política desde la perspectiva de los movimientos sociales, se analiza una propuesta educativa creada por el Movimiento Campesino de Santiago del Estero/Vía Campesina<sup>1</sup> (MOCASE/VC): la Escuela de Agroecología. Se trata de una propuesta de formación para jóvenes campesinos en el marco de un movimiento social que desde 1990 lucha por la recuperación y defensa de la tierra y por transformar las relaciones de dominación.

El surgimiento del MOCASE/VC se entiende en el marco de los efectos de las políticas neoliberales sobre el escenario rural al consolidarse el modelo de producción agroindustrial. Diversos trabajos (Giarracca, 2003 y 2006; Barbetta y Lapegna, 2003) coinciden en señalar que este nuevo modelo de producción se expande a través de la

---

\* El escrito forma parte del proyecto de investigación “Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas de movimientos sociales y política pública”, UNGS 2010-2012, dirigido por Nora Gluz y que articula con el Proyecto UBACYT presentado en la introducción del libro.

1 La Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa a más de 150 organizaciones locales y nacionales de más de 70 países de África, América, Europa y Asia, representando a más de 200 millones de campesinos y campesinas. Para ampliar véase <[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)>.

elaboración de agrotóxicos para acelerar la producción de las semillas, poniendo en peligro la existencia de la forma de vida campesina<sup>2</sup> al destruir el medio ambiente y sus recursos naturales, y desalojar de forma ilegal a los campesinos de sus tierras. Sin embargo, la dominación del campesinado en el capitalismo es de larga data. Ya a finales del siglo XIX y principios del XX la instauración del modelo productivo agroexportador se desarrolló a partir del saqueo de tierras a los campesinos y la concentración del capital por parte de grandes terratenientes nacionales y extranjeros. Santiago del Estero, por sus tierras y recursos naturales, fue elegida por los grandes terratenientes como una de las preferidas. Algunos autores denominan a este proceso como de “exclusión silenciosa” (Alfaro, 1996; Estévez, 2004; Barbetta, 2006), ya que la expropiación ilegal de tierras contó con la complicidad del sistema jurídico y político de la provincia.

La educación rural no fue ajena a este proceso (Gutiérrez, 2005 y 2007). Ya en el año 1889, con la creación del sistema agrícola especializado, se constituyen al interior del sistema dos circuitos educativos al que asistirán diferencialmente los campesinos y los terratenientes: por un lado, las Escuelas Prácticas orientadas a los jóvenes de las clases populares campesinas, para formar mano de obra dócil y preparada para las tareas rurales. Por otro lado, las Escuelas Especializadas o Secundarias, destinadas a los jóvenes de las élites agrarias con el objetivo de formar a los cuadros superiores de la administración rural. Esta característica del sistema de enseñanza agrícola, se transformará a lo largo del desarrollo de la educación rural pero sin igualar jamás las condiciones educativas de estos distintos sectores sociales<sup>3</sup>.

Ante la profundización de la exclusión social del campesinado, el MOCASE/CV articula a las comunidades frente a la “exclusión silenciosa” e instala el discurso del derecho respecto de la educación, la producción, la salud, etc. (Alfaro, 2000 y Barbetta, 2009). Desde sus comienzos, asumió como central la lucha por la tenencia de la tierra y por transformar las diversas formas de opresión social a las que se ven sometidos (Barbetta, 2009). La Escuela de Agroecología se enmarca en esta lucha por la emancipación desde el campo educativo. Según los resultados de la investigación que aquí presentamos, tres aspectos

---

2 El origen de este modelo productivo se remonta a comienzos de la década del '60, cuando —promovido por grandes empresas transnacionales agroalimentarias— se impone a nivel mundial con el apoyo del gobierno estadounidense.

3 Aunque no hay trabajos comparables que lleguen a la actualidad, un estudio reciente (Morduchowicz y Arango, 2007) mostró que perduran las desigualdades en tanto las escuelas rurales a las que acceden los jóvenes de sectores populares carecen de infraestructura, recursos materiales y didácticos, equipamiento, etc.

constitutivos de la experiencia abonan la resistencia al capitalismo neoliberal que emprende el movimiento: primero, es un proyecto educativo que se origina en y con la participación de la comunidad y luego retorna a ella. Segundo, adopta la forma de organización de las comunidades campesinas que integran el MOCASE/VC. Tercero y último, la formación fortalece el modo de producción campesino para apuntalar la agroecología y la soberanía alimentaria como postulados de lucha política del movimiento.

El trabajo de campo que sirve de base a este análisis se desarrolló a lo largo de dos estancias de investigación durante la semana de cursada mensual de los estudiantes. La primera en noviembre de 2009, la segunda en mayo del siguiente año. Consistió en la realización de veinticinco entrevistas en profundidad: a quince estudiantes, a la coordinadora de la Escuela de Agroecología y de la Secretaría de Formación, a cinco coordinadores de materias de la Escuela de Agroecología e integrantes de la Secretaría de Formación, a un integrante de la Secretaría de Tierra, Derechos Humanos y Medio Ambiente; a otro de la Secretaría de Salud y a una coordinadora de materia de la Escuela de Agroecología e integrante de la Secretaría de Producción y Comercialización<sup>4</sup>.

## **2. LA ESCUELA DE AGROECOLOGÍA: UN PROYECTO EMANCIPADOR<sup>5</sup> PARA EL CAMPESINADO**

En el año 2004, luego de la realización de diversos talleres en las comunidades campesinas e intercambio y reflexión en la instancia de los Secretariados, se creó la Secretaría de Formación del MOCASE/VC. Según los protagonistas, para el movimiento se hizo necesario contar con un equipo de formación permanente que apuntalara proyectos

---

4 A través de las entrevistas a estudiantes se indagó en el sentido que tiene la experiencia, similitudes y diferencias percibidas respecto de su trayectoria en las escuelas oficiales, articulación entre la escuela y la vida comunitaria y en relación a las luchas del movimiento. Con los coordinadores de las materias y con los integrantes de las distintas Secretarías se relevó el origen y los objetivos de la experiencia, el sentido que tiene y cómo se articula con los postulados políticos del movimiento. También se desarrollaron observaciones de clase en las siguientes materias: Lengua, Territorio, Educación Popular y Matemática en primer año. Producción Animal II, Legislación Agraria y Nutrición Animal y Pastizales en segundo año. Anatomía Vegetal en tercer año. A través de las mismas observaron las relaciones sociales en la experiencia educativa, la distribución de roles y tareas, los dispositivos y dinámicas de la toma de decisiones, distribución y usos del espacio y del tiempo, la circulación del conocimiento y de la palabra.

5 Tomamos el concepto de *emancipación* de Modonesi (2010) en tanto negación y superación de las formas de dominación existentes, a partir de la construcción de otro orden social.

educativos destinados tanto a la alfabetización como a profundizar la formación en temas productivos, de salud, de legislación y que contribuyeran a los objetivos políticos del movimiento. Desde allí se impulsó en el año 2007 la Escuela de Agroecología (EA) para los jóvenes integrantes del movimiento, cubriendo tanto la escasez de la oferta estatal como el desacuerdo con un tipo de educación oficial tendiente a formar mano de obra adecuada al modelo agroindustrial.

La EA tiene un sistema de cursada de alternancia. Los estudiantes asisten una semana por mes durante treinta meses en tres años de formación. Está ubicada en la central de Quimilí, a 200 kilómetros de la ciudad de Santiago del Estero, donde cuenta con un predio que no tiene red de agua potable ni gas natural. Si bien esos servicios están presentes en el territorio, para los integrantes del MOCASE/VC utilizar agua de un aljibe y calentar sus alimentos con leña y carbón es parte de su forma de vida cotidiana. Las edificaciones del predio se utilizan para dictar las clases, una sala de administración y otra para los coordinadores, y para dormir o para desarrollar las asambleas. Concurren aproximadamente 70 jóvenes de todas las centrales que integran el movimiento y jóvenes de otras provincias que forman parte de movimientos campesinos que articulan con el MOCASE/VC: Palma Sola-Jujuy, Fuerza Criolla-Chaco y UST-Mendoza. En el año 2011 se incorporó al proyecto a un pequeño grupo de jóvenes de distintos barrios de la provincia de Buenos Aires que están integrados al MNCI<sup>6</sup> y del cual el MOCASE/VC forma parte. Al día de hoy se han recibido más de 30 estudiantes de las cohortes 2007 y 2008 con el título de Asistente en Agroecología.

## **2.1. LA FORMACIÓN SE INICIA EN LA COMUNIDAD DE BASE Y LUEGO RETORNA A ELLA PARA CONSOLIDARLA. LA COMUNIDAD COMO PRINCIPIO, MEDIO Y FIN DE LOS PROCESOS FORMATIVOS**

Tomamos de Bauman (2009) el concepto de *comunidad*. Al decir del autor, la comunidad se presenta como un lugar “cálido” y confortable, porque ofrece seguridad en un mundo en el que acechan los peligros. Sin embargo, según el autor, el individualismo y la búsqueda de ganancia como características de la sociedad capitalista, son incompatibles con la vida en comunidad construida por vínculos fraternales y una historia en común<sup>7</sup>.

---

6 El Movimiento Nacional Campesino Indígena nuclea a movimientos de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Neuquén, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires.

7 Como muestran los trabajos de Bidaseca (2002), Barbetta (2009), De Marinis (2010 y 2011) y Sasín (2010), ya a finales del siglo XIX y principios del siglo XX la

Para el MOCASE/VC la formación de los jóvenes es un aspecto clave en la lucha por la defensa y la recuperación de la tierra, y por transformar las relaciones de dominación. En la concepción campesina, de la tierra “echan raíces” sus costumbres, su cultura y su modo de trabajo:

*La tierra para nosotros no es individual. Cada comunidad tiene su tierra y es colectiva. Nosotros podemos tener más o menos espacio en la tierra, pero lo que no podemos es vender. La tierra es nuestra. Porque en la tierra practicamos nuestra forma de vida, nuestra identidad, nuestra cultura. Si nos sacan la tierra renunciamos a nuestra identidad.* (Secretaría de Tierra, Derechos Humanos y Medio Ambiente)

Tierra-sujeto-comunidad son concebidos como cosas idénticas e inseparables, por lo que la lucha por la tierra lo es también por la forma de vida comunitaria, que se instituye como un espacio construido de manera colectiva, conformado por sujetos que comparten un destino común y construyen ciertas normas y pautas de convivencia basadas en relaciones de reciprocidad (Bidaseca, 2006; Michi, 2008 y Barbetta, 2009).

El MOCASE/VC construye un sentido de comunidad gobernada por principios no mercantiles y reciprocidades sociales que se fundan en el derecho comunitario a vivir de manera colectiva, sin fronteras delimitadas de espacio y uso de los recursos, que son concebidos de manera compartida (Bidaseca, 2002 y 2006; Michi, 2008). Esta concepción de comunidad configura la relación escuela-comunidad y es el punto inicial de construcción de un proyecto educativo que se distancia del sesgo civilizatorio de la escuela oficial en que la comunidad se subordinó a la escuela como portadora de la “verdad”.

La escuela moderna se consolidó como una institución “cerrada”, rivalizando con otras formas de socialización y transmisión de saberes que son relegados y desvalorizados (Varela y Uria, 1991). Como resultado, se cerraba la posibilidad de la comunidad de participar en la elaboración y decisión de los contenidos a ser transmitidos (Michi, 2008).

---

sociología clásica sostuvo una visión negativa en la relación comunidad/sociedad. Desde diferentes perspectivas de análisis Ferdinand Tonnies, Emile Durkheim y Max Weber argumentan que en este periodo se engendran los rasgos que establecen una creciente tensión entre comunidad y sociedad capitalista por las consecuencias del progreso social y productivo. Según los autores, el progreso tecnológico y el desarrollo social subsumen los rasgos que caracterizan la vida en comunidad, porque en la sociedad moderna el sujeto se individualiza y se afianza en el arbitrio y en una racionalidad instrumental que lo distancia sin retorno de los rituales y prácticas de comunión y reciprocidad que garantizaban la pertenencia de los sujetos a una determinada comunidad.

En la EA en cambio, escuela y comunidad se retroalimentan. La formación se inicia en la comunidad y se revaloriza y refuerza en la escuela para luego volver a plasmarse lo aprendido en acciones concretas en las comunidades campesinas. Tal como analiza Michi (2008) para el caso del Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil, es posible identificar dos momentos de formación: Tiempo-Escuela y Tiempo-Comunidad.

En el momento de formación Tiempo-Escuela los estudiantes combinan el estudio de las asignaturas con actividades como la producción de materiales educativos, la construcción de una organización cooperativa donde los estudiantes prestan servicio en tareas cotidianas (mantenimiento, administración, higiene, alimentación, etc.) y en la elaboración de productos para la venta. El Tiempo-Comunidad hace referencia al momento en que los estudiantes retornan a las comunidades y continúan con el estudio a partir de actividades que traen de la escuela y que son ejecutadas y evaluadas en esos ámbitos que también son considerados de formación. Los temas que surgen en el momento Tiempo-Comunidad luego son abordados en el momento Tiempo-Escuela. Esta articulación consolida un circuito de formación que vincula la EA con las comunidades campesinas.

Este circuito diferencia la EA de otras propuestas educativas oficiales de alternancia, como son la Escuela de Familia Agrícola (E.F.A.) o los Centros Educativos para la Producción Total (C.E.P.T.) entre los más conocidos, orientados a jóvenes del medio rural que no pueden asistir a la escuela regularmente ya que son incorporados como mano de obra en la producción familiar durante los periodos de plantación y recolección de la cosecha. Estas experiencias se proponen revertir el abandono escolar de los jóvenes al cursar una semana por mes sin interrumpir el proceso productivo (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2007). En el caso de la EA la educación supera la disyuntiva tiempo educativo-tiempo laboral y los articula en un proyecto político de vida social.

La articulación escuela-comunidad implica un involucramiento mutuo que nace de la participación de las comunidades en la creación de la EA y se continúa en distintas etapas del desarrollo<sup>8</sup>. Asimismo tienen la responsabilidad de seleccionar los jóvenes que van a participar y de articular la formación y la vida comunitaria. Según los testimonios relevados, en la asamblea comunitaria se determina cuántos y quiénes son los jóvenes que van a formar parte del proyecto de la EA, quiénes son los responsables de llevar las preocupaciones comunitarias al espacio educativo y luego socializar lo aprendido en el espacio escolar.

---

8 Para profundizar en documentos elaborados por el MOCASE/VC, véase Michi (2008).

En esta articulación surge lo que Michi (2008) nombra como temas generadores que representan problemáticas a resolver y que son propuestos por la comunidad como demandas que los estudiantes comparten en la semana de cursada y se traducen en los temas y contenidos a ser abordados. Luego, se espera que las comunidades organicen dos reuniones por mes para que los estudiantes puedan socializar sus aprendizajes hacia toda la comunidad a la vez que presentar las actividades que deben realizar con el acompañamiento de ésta para la siguiente semana de escuela. Este proceso, sin embargo, no alcanza el mismo compromiso en todas las comunidades campesinas. Según los entrevistados, en algunas comunidades es escaso el acompañamiento y el apoyo hacia los jóvenes que cursan la EA en lo referente a la evaluación y realización de las tareas asignadas para la siguiente semana de cursada:

*En algunas centrales hay mayor presencia y hay un ida y vuelta muy interesante. Y en otras no. Esto tiene que ver con las características de cada una de las centrales. No todas las centrales tiene la misma experiencia organizativa. Y eso marca la diferencia de cómo cada una imprime su personalidad en la formación de los chicos. Eso para algunas centrales sabemos que es para fortalecer. En algunas es una debilidad y en otras una gran fortaleza. Y eso es algo que se ve, se evidencia. En esto que te decía además de cómo los chicos empiezan a desarrollar otros roles dentro de la comunidad. Que eso tiene que ver con cómo la comunidad como instancia organizativa más local contiene la formación de los chicos, la considera y proponen actividades para que ellos se vayan formando. Están las que se muestran como una debilidad hasta las que están logrando un proceso súper integral en la formación de ellos como militantes. (Secretaría de Producción y Comercialización)*

Este modo de articulación entre la educación y la vida social y comunitaria constituye una ruptura respecto de las tradiciones de la escuela moderna en la que la formación es concebida como individual, y donde la articulación alcanza en todo caso a las familias y no es parte del conjunto social (Michi, 2008).

Surge de las entrevistas que este modo de articulación se funda en un tipo de organización política que el MOCASE/VC empieza a construir con el trabajo territorial que se inicia en las “comunidades de base”. Como veremos, el sentido que adquiere la organización política dio origen a una forma de organización productiva que recupera y busca consolidar un tipo de trabajo sin destruir la tierra y en armonía con los recursos naturales que brinda para la reproducción de la vida del ser humano. Es por ello que a medida que el MOCASE/VC se iba afianzando como organización política que lucha por defender los derechos de los campesinos, se hizo evidente la necesidad de dotar a

los jóvenes campesinos de herramientas políticas y productivas para garantizar los roles y los recursos necesarios que hagan sustentable la producción y la vida campesina:

*La mayoría de la gente se empezó a organizar en torno al tema de la problemática de la tierra y la producción no se podía vender o se vendía por una miseria. Por todo lo que nos pasa en el campo nos dimos cuenta que tenemos que organizarnos y actuar en conjunto entre todos. (Estudiante 3°)*

Las necesidades y las demandas de las comunidades campesinas se abordan en la EA y se convierten en prácticas políticas y productivas que se enmarcan en la concepción del mundo de las comunidades. Esta visión es parte de las luchas simbólicas del MOCASE/VC en la construcción de otro mundo posible, que involucra tanto la creación de categorías de pensamiento como la resignificación de las categorías dominantes; como parte central en la construcción de un proyecto contra-hegemónico que se cimenta en esta relación escuela-comunidad:

*Para nosotros la soberanía alimentaria es nuestra bandera de lucha. Nosotros producimos alimentos. Y lo que producen los otros es totalmente inverso. Que ellos no producen para las comunidades, sino para las exportaciones. Nosotros producimos para la comunidad. (Estudiante 1°)*

*El tema de la soberanía alimentaria y la tenencia de la tierra también se trabaja en la escuela. También haciendo charlas y reuniones se trabaja el tema. Porque se necesita información y formación política sobre el tema. Porque con soberanía alimentaria somos libres. Porque el capitalismo y el gobierno nos quieren hacer desaparecer. (Estudiante 2°)*

### **2.1.1. LOS ATRIBUTOS DE LA ORGANIZACIÓN**

La estructura de la EA según los entrevistados recupera la forma de organización comunitaria de las comunidades campesinas del MOCASE/VC. En este sentido, el trabajo de base que realiza el MOCASE/VC desde sus inicios permitió organizar la resistencia campesina articulando las distintas comunidades campesinas. El trabajo de base consta de tres instancias de organización y participación: las “comunidades de base”, las “centrales” y los “secretariados”. Las “comunidades de base” están compuestas por diversas comunidades campesinas que agrupan entre 30 y 40 familias cercanas geográficamente (entre 100 y 200 kilómetros). Las comunidades se reúnen dos veces por semana y se articulan para la producción o para discutir problemáticas como son los desalojos ilegales de sus tierras, la contaminación del agua por los agroquímicos que dificulta la siembra de semillas, la tala indiscriminada de árboles, la destrucción de la tierra, entre otras. Es un espacio



asambleario donde confluyen todas las familias y se determinan los representantes y temas principales a ser profundizados en las organizaciones de segundo grado que son las “centrales”, donde participan todas las “comunidades de base” de una misma región. Por último los “secretariados”, donde participan representantes de las diferentes centrales y se determinan las principales líneas de acción del movimiento en lo productivo, político y educativo. Según los entrevistados, el modo de organización de la EA es similar a la estructura organizativa de las comunidades campesinas, porque se caracteriza por ser participativa, colectiva y horizontal, en tanto el momento de formación Tiempo-Escuela va más allá de la combinación entre asignaturas y actividades e involucra de forma activa a los estudiantes en la producción misma de ciertas dimensiones de la cursada y en la organización del espacio.

Esto es resultado de la articulación escuela-comunidad que ya mencionamos, donde los estudiantes tienen un rol activo en sus comunidades en definir cuáles son los temas prioritarios a trabajar e investigar en la semana de cursada como parte de la formación integral. Entonces, la comunidad es un ámbito de central relevancia porque allí los estudiantes empiezan a delinear las actividades y temas.

De acuerdo al material empírico relevado, hay diversos mecanismos para la toma de decisión en los que coordinadores de las materias, brigadistas<sup>9</sup> y estudiantes participan en forma colectiva y horizontal en la organización de los tiempos-espacios-roles que estructuran la semana de cursada. Uno es la asamblea inicial que marca la apertura de la semana. En ella los estudiantes manifiestan su opinión en la elaboración del itinerario de cursada semanal: los horarios de las materias, de las prácticas de campo y ellos mismos eligen a los compañeros responsables de realizar los talleres de formación y las comisiones de trabajo encargadas de la seguridad, la limpieza, la alimentación, la comunicación y la coordinación. Como se aprecia en las entrevistas y observaciones, es interesante remarcar que los estudiantes valoran ampliamente este espacio colectivo, porque participan a la vez que aprenden a escuchar la palabra de los otros:

*Eso se organiza y se va planeando entre todos. Nosotros vamos poniendo el horario y las materias que nos gustan. Lo vamos organizando entre profesores y alumnos. Antes de empezar el lunes a la mañana hacemos la juntada y allí organizamos todo. Vemos cómo van a ser las clases y hasta qué hora vamos a estar. Lo hacemos todo junto. (Estudiante 2°)*

---

9 Equipo de trabajo integrado por estudiantes avanzados o graduados de la Facultad de Filosofía y Letras y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, que realiza tareas de alfabetización en las comunidades campesinas que integran el MOCASE/VC y como coordinadores de materias en la EA.

*Todos vamos tirando ideas para que se organice de la mejor manera. Casi no trabajamos individualmente. Todo es en grupo. Trabajamos colectivamente. (Estudiante 3°)*

Otro mecanismo para la toma de decisiones es la asamblea final que marca el cierre de la semana, en la que coordinadores y estudiantes expresan su opinión sobre cómo se sintieron, si los temas iniciales a trabajar pudieron ser profundizados, qué problemáticas y temas son necesarios retomar nuevamente la próxima semana de cursada y cómo funcionaron las comisiones de trabajo. Asimismo, se realiza al finalizar la clase una puesta en común de los temas abordados. Como se aprecia en la siguiente conclusión de una clase final del curso preparatorio<sup>10</sup>, la síntesis final permite resumir los temas centrales que se abordaron y los temas a profundizar en la formación:

*El grupo 1:*

*Venimos para conocer nuestros derechos y defender nuestra tierra. Y así ayudar a nuestra comunidad a aprender a leer y escribir.*

*Sobre agroecología sabemos que lo usaban nuestros ancestros y se curaban con yerbas medicinales.*

*El grupo 2:*

*Venimos para juntarnos y conocer al MOCASE.*

*Para conocer y preservar la identidad y la cultura de los ancestros.*

*Coordinadora: la idea de los 3 años que dura la escuela es conocerse, conocer los derechos, trabajar la tierra y fortalecer al MOCASE. Además, rescatar la cultura ancestral y la forma de producir campesina, y confrontar a un modelo de producción que busca desaparecer a los campesinos con la toma de la tierra. Hay que formarse para entre todos repeler al enemigo. Para conocer y preservar la identidad y la cultura de los ancestros.*

(Observación EA. Asamblea final de la primera clase preparatoria-síntesis escrita)

Por último, la propuesta de los talleres de formación se realiza una vez durante la semana de cursada, y consiste en la elaboración y presentación de un tema por estudiantes que integran la Secretaría de Formación, la Secretaría de Comunicación o la Secretaría de Salud. Según las observaciones, se centra principalmente en la posibilidad de profundizar en temas que los estudiantes y la comunidad deciden en las asambleas y resultan de interés para la vida en las comunidades: la problemática de la violencia contra la mujer, los métodos anticonceptivos, la preparación de medicamentos con plantas y yuyos

---

<sup>10</sup> Curso previo al ingreso de la cohorte 2010. Se realizó por única vez en noviembre de 2009.

medicinales, la utilización responsable del agua, etc. Los estudiantes valoran los talleres porque permiten reflexionar sobre su realidad y sus prácticas y porque es un ámbito que profundiza en la participación y opinión de los estudiantes.

Esa dinámica participativa se expresa también en las aulas y en las prácticas de campo. Según las entrevistas realizadas, la trama de relaciones sociales que esta forma de organización configura se distancia de la experiencia vivida por los jóvenes en la escuela oficial. Los estudiantes valoran la forma de organización de la escuela porque sienten que es una experiencia que se construye entre todos, como parte de un trabajo en grupo y sin diferencias. En este sentido, para los estudiantes la relación de compañerismo no sólo es con los pares, sino también con los coordinadores que participan sin imponer su palabra.

La mayoría de los estudiantes al momento de la entrevista expresaron ya no percibirse como sujetos carentes e incapaces de aprender, sino que en la EA se conciben a ellos mismos como sujetos competentes y con derecho a aprender, expresarse y ser valorados en su opinión y formas de pensar. El sentido que los estudiantes le otorgan a la práctica vivida en el aula se distancia de la función examinadora que cumple la escuela oficial de individualizar a los estudiantes a través de pruebas y exámenes que establecen jerarquías (Bourdieu, 1988; Varela y Uria, 1991):

*En el colegio nos enseñaban y nos decían que aprendamos como podamos. Nos daban una explicación así nomás. Y nos hacían pasar al frente y ahí me olvidaba, porque tenía que aprender de memoria. Entonces desaprobaba. Y aquí trabajamos todos en grupo y nos ayudamos. (Estudiante 1º)*

*En la escuela secundaria eran más estrictos y no había posibilidad de hacer nada. Los docentes te daban la clase y te la tenían que bancar como sea. Eso de compartir algo, de decir algo te corregían y te dejaban como que 'qué hablás si vos no sabés'. Porque cuando vos hablás con gente de campo compartís términos que sólo la gente de campo sabe. Entonces la maestra te corregía o se te reía. Y te hacía escribir esa palabra como si estuviera mal. Y los compañeros se reían. (Estudiante 1º)*

*La experiencia que hay en la secundaria no es lo mismo. No es lo mismo que se vive aquí. Hay otra división entre los compañeros. Aquí no hay división. Estamos todos juntos compartiendo comida, espacio. (Estudiante 2º)*

El análisis del material empírico muestra que este trabajo entre la EA y el movimiento genera transformaciones subjetivas que se reflejan en la toma de la palabra y en la capacidad de expresión en los estudiantes en los distintos espacios de participación y de decisión. El sentido

propio que desarrollan los estudiantes para con el estudio fortalece el proceso de lucha y de formación de intelectuales; porque se combinan los procesos pedagógicos colectivos e individuales. Los estudiantes dicen que a medida que avanzan en su formación individual se consideran portadores de un saber que tienen la responsabilidad de difundir y comunicar al resto de los compañeros como parte de la formación colectiva. Según las entrevistas, otra manera en que se refleja esta impronta y maduración de los jóvenes es cuando retornan a la comunidad y asumen roles que vigorizan la construcción de las mismas:

*En la central tenemos más participación. Hemos crecido y formado mucho en estos tres años respecto de lo que éramos. Antes éramos tímidos o no sabíamos hablar. (Estudiante 3°)*

*No tengo miedo para hablar ahora, para decir las cosas. Me animo a decir cualquier cosa, porque ahora conozco todos los derechos de los campesinos. Ahora no le tengo miedo a nadie y me siento más capaz de seguir luchando. (Estudiante de 3°)*

Asimismo, se convierten en portavoces del movimiento en ámbitos y actividades que trascienden el espacio de la comunidad y la EA, lo que les permite vincularse e identificarse con otras organizaciones y sus integrantes. Esto contribuye a que la lucha del MOCASE/VC sea conocida más allá de las fronteras locales:

*Si hay encuentros en otros lugares yo tengo que ir para contar la experiencia de la escuela y decir qué es lo que aprenden los chicos que vienen a estudiar acá. Me ha tocado ir a Córdoba, a Uruguay y eso me pone re-contento. (Estudiante 1°)*

*Yo me siento capaz ya de darle una mano a otros compañeros. Lo que te decía recién de difundir lo que sé y no quedármelo sólo yo. (Estudiante 3°)*

*Me escuchan, escuchan mis quejas y yo me animo a hablar. El mes pasado he estado en Uruguay en unos paneles de soberanía alimentaria. Siempre voy con un compañero militante de años. Estuve en una jornada de agroecología en Brasil. (Estudiante 3°)*

### **2.1.2. LA AGROECOLOGÍA COMO EJE FORMATIVO: LA ARTICULACIÓN ENTRE LO POLÍTICO, LO PRODUCTIVO Y LO POR VENIR**

La forma de producción en las comunidades campesinas que integran el MOCASE/VC adopta como principio fundante la idea de construir una organización del trabajo horizontal y basada en la cultura y saberes populares, en la creación de redes alternativas de comercialización basadas en el comercio justo (Gluz y Burgos, 2011). Según las entre-

vistas, la producción se enmarca dentro de la propuesta de reforma agraria integral, que comprende la recuperación de las tierras campesinas que fueron expropiadas de manera ilegal por los terratenientes nacionales e internacionales y el fortalecimiento de la “unidad de producción campesina”, que es la articulación de la producción de cada familia individual con la producción de la comunidad<sup>11</sup>.

Entre los contenidos que se trabajan en la EA, el estudio de la legislación burguesa es una de las herramientas de lucha contra la expropiación y de resistencia y revalorización de la concepción campesina sobre el derecho de posesión de la tierra basada en la propiedad común de los montes y el agua, en tanto elementos de la naturaleza para la producción de la vida del ser humano y no un mero factor de producción:

*Coordinadora: Hay 38 causas penales en Añatuya, más 22 de Santiago capital, hay 22 causas civiles en Santiago capital más 12 de Añatuya. ¿Qué dificultad le ven a esto? El listado es de 2008.*

*Estudiante: ¿Qué diferencia hay entre causa penal y civil?*

*Coordinadora: El viernes lo vamos a resolver. Las causas penales son contra los campesinos por usurpación, hurto. Te inician una causa y te meten en cana. En la civil podés negociar una fianza o un servicio voluntario. Hay delitos excarcelables y en otras carátulas no hay eximición, vas a la cárcel de una. Ustedes tendrían que meditar ¿por qué tantas causas? ¿Esto qué sería? ¿Entienden lo que pregunto?*

*Estudiantes: Tratan de bajar a los que están organizados. Con los que no negocian.*

*Siempre hay causas y la policía va y garrotea a todos. El terrateniente siempre cuenta con la ventaja sobre el campesino, tiene a la justicia de su lado y ventajas para producir, porque tiene dinero. (Observación EA. Materia Legislación Agraria, clase de segundo año)*

Esta concepción sobre el derecho de posesión de la tierra concibe a la agroecología como modo de producción sobre la tierra sin destruirla (Alemany y Guzmán, 2007; Altieri y Nicholls, 2001); y que se complementa con la idea de biodiversidad, que sostiene para la elaboración de los alimentos establecer una relación de equilibrio y respeto con la naturaleza y sus recursos (Guzmán, 2008). Para consolidar estos principios en la EA se trabajan las técnicas de producción campesina que permiten fortalecer su producción sin deteriorar el medio ambiente,

---

11 Son cinco las características que definen la “unidad de producción campesina” como base de la soberanía alimentaria: cómo producir (agroecología), desde dónde producir (biodiversidad), para quién producir (comercialización), cómo sostener la producción (sustentabilidad económica), y qué y cómo producir (soberanía alimentaria).

centralmente los métodos para perfeccionar la cría y el control de los animales. Se trabajan temas como la relevancia de los cerramientos para facilitar el seguimiento de la cría de vacas, chanchos y chivas, y separar los animales viejos de los jóvenes que aseguran la reproducción de la especie, la leche y la carne de mejor calidad, el control sanitario y el procesamiento y administración de la cosecha de pasto, que es condición fundamental para la alimentación y conservación del ganado:

*Coordinador: Recordemos lo que hicimos la clase anterior... ¿qué hicimos?*

*Estudiante: Cortamos el pasto.*

*Coordinador: ¿Cómo hicieron para cortar el pasto y con qué?*

*Estudiante: Con la mano.*

*Coordinador: ¿Cortaron el mismo pasto?*

*Estudiante: Distintos pastos que pesaban distinto.*

*Coordinador: ¿A qué llegaron?*

*Estudiante: Que los pastos tienen distintos elementos.*

*Coordinador: ¿Por qué sacaron la diferencia de pasto seco?*

*Estudiante: Para comparar distintos elementos.*

*Coordinador: ¿Para qué comparar la materia seca (pasto) y no el agua?*

*Estudiante: Para el alimento de los animales. El pasto seco tiene más alimento.*

*Coordinador: La idea es comparar materia seca para saber la cantidad de un alimento y otro. Me sirve para saber cuánto de alimento tengo en una hectárea de pasto para vacas o chivas. Con esto sabemos cómo calcular kilos de materia seca. Esto nos permite discutir el pastoreo en Santiago del Estero. (Observación EA. Materia Nutrición Animal y Pastizales, clase de segundo año)*

Asimismo se profundiza en los métodos que son necesarios para la producción de alimentos que se utilizan para el consumo de las familias y la venta en el país: miel, dulces y mermeladas sin aditivos y conservantes, dulces en almíbar con miel, caramelos, alfajores de diversos sabores, chorizo, morcilla, etc.

Otro tema central a la preservación de la naturaleza es el uso racional y no contaminante del agua y la tierra necesaria para la cría de los animales y la cosecha. Según los entrevistados, los recursos naturales se utilizan con técnicas no extractivas que minimizan el impacto y desgaste que tiene la producción sobre el medio ambiente.

En este sentido, sostienen en el MOCASE/VC que para la cosecha de maíz, frutas, hortalizas, legumbres, cereales, etc. usan solamente la semilla criolla, que es natural, produce alimentos sanos y permite la regeneración de los nutrientes de la tierra para una nueva cosecha.

Como se expresa en el documento síntesis de la Primera Asamblea de las Mujeres del Movimiento Nacional Campesino Indígena MOCASE/VC, la tierra es un elemento simbólico en la concepción

campesina, porque la semilla que nace de la tierra representa el nexo y equilibrio en armonía entre la naturaleza y la humanidad. En este sentido, la semilla criolla es considerada patrimonio natural de la humanidad y protegerla de propietarios particulares que se las apropien y modifiquen con el uso de transgénicos y degraden la tierra con las fumigaciones es parte de la lucha del MOCASE/VC frente a la agroindustria<sup>12</sup>.

Como se evidencia en los testimonios de los estudiantes y los coordinadores, los temas que se abordan en las materias y en las prácticas de campo relacionado con la forma de producción campesina son parte central de un cuestionamiento a la arbitrariedad que sostiene la escuela tradicional en la definición del conocimiento y su modo de transmisión que no tiene en cuenta las características individuales de los estudiantes ni de su estilo de vida. En cambio, en la EA los contenidos que se trabajan tienen como eje central recuperar las experiencias de vida de los estudiantes en su comunidad de origen.

En tal sentido, la oposición con la escuela tradicional lleva a una redefinición colectiva del saber escolar que posiciona a los estudiantes con mayor fortaleza para encarar los fracasos y el maltrato de su anterior experiencia. Los estudiantes construyen de otra manera su tránsito por el espacio escolar de la EA en los ámbitos colectivos, porque se involucran y participan en la definición del saber y en su tratamiento. Así, en la EA se crean nuevos vínculos con el saber y en el compromiso con la escolaridad:

*La enseñanza es distinta a las escuelas donde nos enseñaron, la primaria. Yo hice hasta séptimo y la enseñanza es diferente. Porque aquí vos no entendés y preguntás y te explican. Y otra es que se trabaja en grupo. También contamos las experiencias y problemas que suceden en otros lugares. (Estudiante 2°)*

*La diferencia yo la veo muchísimo a lo que hemos vivido en la escuela primaria y ahora. Porque vamos todos los días, pero con los compañeros no compartís el desayuno, almuerzo, merienda, cena. Compartimos nuestras diversas sabidurías aquí. (Estudiante 3°)*

Según las entrevistas, para garantizar la sustentabilidad económica en las comunidades los jóvenes son los encargados de transmitir y compartir estas técnicas en las cooperativas de trabajo en todas las

---

12 Según los entrevistados, en épocas de lluvia la crecida arrastra los químicos de las fumigaciones hasta los arroyos y lagunas contaminando el agua natural que utilizan las comunidades campesinas para la producción. Para profundizar en el tema véase documentos del MOCASE/VC: “Por la soberanía alimentaria del pueblo argentino” y “Sobre los heridos y asesinados en el campo: se profundiza el modelo de agronegocios y sus contradicciones”.

centrales. Además de contribuir a la soberanía alimentaria, estas cooperativas son una fuente de trabajo y de elaboración de las producciones artesanales, que evita el traslado de los jóvenes a otras zonas en busca de trabajo:

*Pregunta: ¿Cómo es el vínculo con las comunidades? Cuando ustedes vuelven ¿cómo socializan lo que aprenden aquí?*

*Estudiante: Primero en la familia misma empezamos a poner en práctica lo que llevamos de aquí. Después en la comunidad.*

*Pregunta: ¿Vos sentís que con lo que llevaste cambiaste cosas?*

*Estudiante: Sí.*

*Pregunta: ¿Qué cosas? Contame una anécdota.*

*Estudiante: Por ejemplo en plantaciones de la huerta. En sembrar maíz, zapallo. Eso fue cambiando. Por ejemplo en la asociación de las plantas. Por ahí sale para arriba y aprovechamos eso y no lo que hay abajo. Eso fue cambiando. En la sanidad de los animales fue mejorando. Porque toda la vida tuvimos los animales sueltos y van para donde quieren. Ahora empezamos a construir potreros y ahí controlamos los terneros que nacen. Si alguno nace enfermo y podemos sacar más leche de la vaca. Sabemos qué cantidad de ternero vamos a tener. (Estudiante 3°)*

En relación con esto, en las entrevistas aparece reiteradas veces la importancia de organizar circuitos de comercialización por fuera de la lógica del mercado capitalista para potenciar la producción y la organización. Se destaca que los productos se comercializan en todas las comunidades campesinas de Santiago del Estero que integran el movimiento y en las comunidades campesinas y organizaciones de la provincia de Córdoba, Misiones, Mendoza, Jujuy y Buenos Aires que forman parte del MNCI; en la Universidad de Rosario, en la Universidad de Córdoba, en la Universidad de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires.

El principio que articula estos ámbitos es la determinación del precio justo a través de la venta directa con el comprador sin la intervención de intermediarios que aumenten el costo. En este sentido, el comercio justo tiene como objetivo central la creación y consolidación de relaciones de intercambio basadas en la solidaridad y en la complementariedad entre grupos y pueblos en el intercambio comercial (Silva, 2008).

El MOCASE/VC, a través de la conformación de estas estructuras productivas y organizativas, y la participación en ámbitos de comercialización, incrementó su red de relaciones sociales y con ello su capacidad de producción y distribución de esa producción. Esto contribuye a fortalecer y consolidar la soberanía alimentaria —bandera de lucha del movimiento—, en tanto el derecho de las comunidades campesinas para decidir qué producir y cómo producir (Domínguez, 2008 y Mattini, 2004).



En términos de Bauman (2009) el MOCASE/VC crea un “círculo cálido” que da origen a lo que denomina como “comunidad ética”, cuyos principios son el compartir una forma de vida en común y la pertenencia a un lugar. En la comunidad ética se crean compromisos a largo plazo en la formulación de proyectos que tienen como fin garantizar el bienestar de todos en un futuro compartido. Se diferencia de la “comunidad estética”, que el autor asimila con el funcionamiento de la industria del entretenimiento en la sociedad capitalista. La comunidad estética se caracteriza por la construcción de relaciones impersonales con el único fin de la acumulación de ganancia, por ello las comunidades estéticas son frágiles y de corto plazo.

La recuperación del sentido de comunidad por parte del MOCASE/VC es el núcleo de una construcción interna de resistencia al capitalismo, que como expresa Modonesi (2008 y 2010) transita de la subalternidad al antagonismo frente a las relaciones de dominación capitalista. Siguiendo a Modonesi (2008 y 2010) lo propio de esta forma de configuración contra-hegemónica es que se caracteriza por el perfil destituyente articulado con una tendencia instituyente en tanto que el MOCASE/VC impulsa procesos “constituyentes” que se proyectan en la creación de espacios autónomos sustentados por prácticas políticas y productivas alternativas.

## **2.2. LA FORMACIÓN EN EL MARCO DEL PROYECTO CAMPESINO: HACIA UNA PEDAGOGÍA DE LA EMANCIPACIÓN**

De lo hasta aquí analizado, podemos decir que la EA es un proyecto educativo que se elabora de forma integrada a la vida cotidiana del movimiento y de la comunidad campesina. Las prácticas pedagógicas que se construyen contrastan fuertemente con la “gramática de la escolaridad” de la escuela tradicional. Los contenidos que se abordan en las materias cuestionan la cultura escolar y los modos de enseñar de la acción pedagógica escolar tradicional.

El modo de organización tiene como propósito democratizar las relaciones sociales y distribuir el poder (Gluz, 2011 y 2012). Es interesante remarcar que los estudiantes reconocen la posibilidad concreta de expresar su propio pensamiento y de ser escuchados como sujetos políticos (Gluz, 2010). Esto posibilita promover una restitución y apropiación del proceso educativo por los estudiantes, que se sienten responsables de su propia experiencia escolar:

*Todo me gusta y me encanta. Yo cuando me voy no veo la hora de volver, porque yo desde chica con mis hermanos nos organizábamos para hacer la tarea y aprender. Y acá todo lo organizamos. Sabemos que todo es parte nuestra y del movimiento. (Estudiante 1°)*

*Nosotros participamos en cómo queremos la escuela y qué queremos aprender y estudiar en la escuela, porque es todo lo que nosotros hacemos cotidianamente día a día en nuestras casas y por ahí no nos damos cuenta que alguna cosa la podemos hacer diferente o hacer algún cambio que nos puede hacer mucho daño. (Estudiante 3°)*

Según el material empírico recolectado, esto contribuye a redefinir la autoridad pedagógica. La EA se constituye en un ámbito escolar en donde el saber se construye y desarrolla de forma colectiva y sin diferencias entre actores. En este sentido, el lugar del coordinador como docente no se instituye como un rol asimétrico de educador a educando, sino que el coordinador acompaña el aprendizaje del estudiante en un proceso que se va formando de manera conjunta con los saberes y experiencias de ambos:

*Es una escuela donde aprendemos todos. Nos basamos en esto de la educación popular. Aquí aprendemos los chicos y los grandes también. (Secretaría de Formación)*

*Con los profesores es un ida y vuelta. No sentimos que son profesores, sino un compañero y alumno más. Porque ellos aprenden de nosotros y nosotros de ellos. En cambio en la escuela va el maestro y te dice tenés que hacer esto y esto. (Estudiante 3°)*

Muchas de las prácticas mencionadas no configuran aún un proceso linealmente consolidado. Esto se aprecia en las observaciones realizadas en los distintos espacios de participación y decisión que configuran la semana de cursada. Hay situaciones en las asambleas, inicial y de cierre, donde la participación, la capacidad de expresión y uso de la palabra no es igual en todos los jóvenes. Por ejemplo, en la asamblea inicial, la decisión de los puntos que definen la semana de cursada se concentra en los jóvenes que por su experiencia de vida y trayectoria política de lucha cuentan con más capacidad de expresión y de comunicación oral.

Son también quienes en las clases asumen la presentación de los resultados del trabajo realizado en las comunidades y comentan su trayectoria previa de formación en la escuela primaria o secundaria estatal; ya cuentan con una amplia trayectoria de formación en otros proyectos educativos del movimiento, y de inserción y participación en sus “comunidades de base”, lo que facilita su mayor protagonismo en las clases. Asimismo, los coordinadores e integrantes de las distintas secretarías aparecen como “referentes”, y su palabra tiene mayor grado de injerencia en la definición de los temas a analizar y la forma de trabajo. Para los jóvenes su presencia y palabra infunden mayor respeto en relación a sus compañeros.

En las observaciones realizadas en varios talleres se evidencia que aún un pequeño grupo de jóvenes no participa y en ocasiones no prestan atención a las palabras de los compañeros durante el tiempo en que están exponiendo el tema. Cuando esto sucede, los referentes intervienen para facilitar la circulación de la palabra. Los coordinadores promueven actividades para que todos los jóvenes se involucren a través del trabajo en grupo y la exposición de temas para conocer la realidad de las diversas comunidades.

La cuestión de género también aparece como un núcleo complejo de transformación. Las mujeres son significativamente menos en cantidad respecto de los varones. Según los entrevistados, las mujeres conservan un rol subordinado en las comunidades campesinas, se les asigna la función principal de ser las encargadas de garantizar el buen funcionamiento del entorno familiar a partir del desempeño de tareas como son el cuidado de los hermanos menores y la alimentación.

Es interesante observar, no obstante, que en la EA se promueve el desarrollo de tareas que no respetan los estereotipos de género, como ocurre en las comisiones de trabajo donde tanto mujeres como varones asumen la responsabilidad de garantizar la alimentación y la limpieza, tareas asignadas tradicionalmente a la mujer. Sin embargo, en las observaciones se evidencia que hay actividades que siguen siendo exclusiva de los varones, por ejemplo el carneo de los animales para la alimentación.

### **3. REFLEXIONES FINALES**

El MOCASE/VC es un movimiento campesino que hace ya más de dos décadas que lucha por la defensa y la recuperación de las tierras y por transformar las condiciones de vida de las comunidades campesinas que lo integran. En los últimos años ha cobrado gran relevancia a nivel provincial, nacional e internacional como actor colectivo organizado; a partir de un trabajo en el territorio que logró articular y organizar a las comunidades campesinas en defensa de sus derechos sociales no respetados por los terratenientes y el Estado.

Esta forma de organización “desde abajo” posibilitó el surgimiento y reproducción de la resistencia campesina como el resultado de aprendizajes colectivos que el MOCASE/VC acumuló en años de experiencia y gestación de prácticas políticas y productivas. De esta manera, dio origen a un pronunciamiento colectivo del campesinado que permitió fortalecer una identidad construida históricamente, la valoración de sus saberes y la apropiación de conocimientos que les favorece en su lucha social.

A partir de esto se constituyó una conciencia política frente a la desprotección estatal que permitió que un sector del campesinado santiagueño pasara del “silencio” a la afirmación de su condición de

sujetos de derechos en torno a una identidad colectiva como campesinado que lucha por la construcción de otro mundo posible.

Esta lucha por construir otro futuro impregna los diversos proyectos educativos. La educación se convierte en una praxis político-cultural y en una herramienta fundamental para consolidar al MOCASE/VC y la transformación social que lleva adelante. En este sentido, el significado político de la educación es diferente al de la concepción tradicional de la educación moderna.

La función de la educación va más allá del simple acto de garantizar la lectura y la escritura, porque la pedagogía es diferente y se construye a partir de la propia experiencia de las comunidades campesinas y desde una concepción de ruptura con el proceso de “exclusión silenciosa” del que han sido objeto los campesinos. Entonces, la educación se enmarca en este proceso de resistencia y transformación del lugar subordinado que el sistema capitalista le asignó al campesinado. Para revertir esta condición, el MOCASE/VC convirtió a la formación política y productiva en los ejes de las propuestas educativas que desarrolla.

La Escuela de Agroecología es el proyecto más sistemático y alternativo a la escuela oficial y se caracteriza por su distanciamiento con la “gramática de la escolaridad” tradicional. Para los estudiantes el sentido que adquiere la Escuela de Agroecología trasciende el hecho de adquirir saberes, y la formación cobra relevancia en el marco de las luchas más globales del MOCASE/VC por transformar las relaciones de dominación social. En este sentido, la Escuela de Agroecología se erige como un ámbito que permite apuntalar un tipo de organización política y productiva de resistencia y contra-hegemonía.

Las prácticas que se gestan son el producto de una cultura escolar que se origina en el vínculo escuela-comunidad. Las comunidades campesinas que conforman el MOCASE/VC tienen un rol central en la elaboración y organización del proyecto de la Escuela de Agroecología, a través de la participación y el compromiso que asumen en el seguimiento de la formación de los jóvenes que asisten. Así se constituye en el eje constructor de la experiencia, porque allí se discute en las asambleas de las “comunidades de base” de manera colectiva y horizontal los contenidos y temas más urgentes en materia de formación política y productiva que serán objeto de enseñanza en la Escuela de Agroecología.

La forma de organización y decisión asamblearia colectiva y horizontal de las comunidades que se expresa en la dinámica que estructura y configura la semana de cursada de la Escuela de Agroecología fortalece los espacios de autogobierno. Los estudiantes se sienten protagonistas de una experiencia que se construye entre todos y que es producto de sus experiencias y opiniones. Esto marca una ruptura

con la experiencia de los estudiantes en la escuela oficial. En la Escuela de Agroecología se aprecia una apropiación de los estudiantes de su propio proceso educativo, porque los estudiantes definen la forma de organización y funcionamiento de la semana de cursada, así como también son partícipes en la construcción de un saber que se edifica colectivamente.

Los estudiantes no sólo cuestionan la arbitrariedad del saber que se transmite en la escuela oficial, sino que además en la Escuela de Agroecología hay una redefinición de la autoridad pedagógica. La experiencia modifica la relación de poder asimétrica docente-estudiante de la escuela oficial donde el docente aparece como el portador del saber. Los procesos de formación en la Escuela de Agroecología rompen con la clásica pedagogía donde opera la transferencia vertical, porque es una experiencia que se construye a partir de un proceso de vinculación permanente entre estudiantes y coordinadores.

La forma de organización escolar en la Escuela de Agroecología estructura las relaciones sociales en la experiencia y es entonces la base para la construcción de la subjetividad en los jóvenes campesinos porque contribuye a fortalecer la autoestima de los jóvenes: los posiciona como sujetos que se conciben capaces de aprender y formar parte de un proceso educativo, de transmitir los saberes en otros espacios de formación fuera del movimiento, lo que hace trascender su proyecto de lucha y consolidar al MOCASE/VC a nivel provincial, nacional e internacional.

Profundizar en temas legales, productivos y políticos constituye un aspecto central para consolidar las luchas simbólicas que desarrolla el MOCASE/VC en pos de consolidar la agroecología como modo de producción y la soberanía alimentaria como postulado de lucha política del movimiento. Esto contribuye, por un lado, en la autogestión de los proyectos productivos para garantizar la alimentación de la familia y la comunidad, y evitar el traslado de los jóvenes a los centros urbanos en busca de trabajo. Por otro lado, consolida la lucha de resistencia de las comunidades frente a la expropiación ilegal de tierras a través de la defensa sobre su posesión legítima de la tierra.

La formación de los jóvenes campesinos en la Escuela de Agroecología es parte de un proceso dinámico de construcción social que da origen a otra forma de concebir la educación y la producción, lo que nos interpela a reflexionar en la potencialidad de la práctica educativa y la posibilidad concreta de emancipación del campesinado del modelo social y productivo que pone en riesgo su forma de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agosto, P.; Cafardo, A.; Cali, M. 2004 “Movimiento de Campesinos de Santiago Del Estero” en *Cuaderno de Trabajo N° 53* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini).
- Aleman, C.; Guzmán, E. 2007 “¿Vuelve la extensión rural?: Reflexiones y propuestas agroecológicas vinculadas al retorno y fortalecimiento de la extensión rural en Latinoamérica” (Uruguay: IICA). En <[www.iica.org.uy](http://www.iica.org.uy)> acceso 2009.
- Alfaro, M. 2000 *Modalidades de intervención estatal y actores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero*, Tesis de Maestría (Buenos Aires: Mimeo).
- Altieri, M.; Nicholls, C. 2001 *Una perspectiva agroecológica para una agricultura ambientalmente sana y socialmente más justa en la América Latina del siglo XXI* (Berkeley: Universidad de California).
- Barbetta, P. 2009 *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero*, Tesis doctoral (Buenos Aires).
- Barsky, O.; Dávila, M.; Busto T. T. 2007 *Derecho de Aguas. Documento de Trabajo N° 204* (Buenos Aires: Universidad de Belgrano). En <[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/204\\_barsky.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/204_barsky.pdf)> acceso 2010.
- Bauman, Z. 2009 *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Bidaseca, K. 2002 *Nómadas sin tierra. De hombres y mujeres poblando León Rougés en tiempos de Zafra y migraciones*, Tesis de maestría (Buenos Aires).
- Bidaseca, K. 2006 “Disputas culturales y políticas en torno a la/s campesina/os sin tierra en Argentina”, Ponencia presentada a Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural (Ecuador: ALASRU).
- Bourdieu, P. 1988 *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus).
- de Marinis, P. 2010 “Comunidad: derivas de un concepto a través de la historia de la teoría sociológica” en *Papeles del CEIC* (Buenos Aires: CEIC). En <[www.identidadcolectiva.es/pdf/intro.pdf](http://www.identidadcolectiva.es/pdf/intro.pdf)> acceso 2012.
- de Marinis, P. 2011 “La teoría sociológica y la comunidad. Clásicos y contemporáneos tras las huellas de la ‘buena sociedad’” en *Revista de la Carrera de Sociología* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires) N° 1(1), pp. 127-164.

- Domínguez, D. 2008 *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios*, Tesis doctoral (Buenos Aires).
- Durant, P. 2007 *El Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (Buenos Aires). En <[www.pañuelosenrebeldia.com.ar](http://www.pañuelosenrebeldia.com.ar)> acceso 2010.
- Estévez, P. 2004 “Resistencia campesina en Santiago del Estero”, Informe final Programa de becas CLACSO-Asdi para Investigadores Jóvenes de América Latina y el Caribe (Buenos Aires: CLACSO).
- Giarracca, N. 2001 Prólogo, en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: CLACSO). En <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/prologo.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/prologo.pdf)> acceso 2007.
- Giarracca, N. 2002 “Movimientos sociales y protestas en los mundos rurales latinoamericanos: nuevos escenarios y nuevos enfoques” en *Sociologías* (Porto Alegre) N° 4(8), pp. 246-274.
- Giarracca, N. 2003 “La protesta agrorural en la Argentina” en Seoane, J. (coord.) *Movimientos sociales y conflictos en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO). En <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar)> acceso 2007.
- Giarracca, N.; Teubal, M. 2006 “Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil” en De Grammont, H. C. *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 69-94. En <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar)> acceso 2008.
- Gluz, N. 2010 “De la autonomía como libertad negativa a la construcción de proyectos colectivos: la escolarización en los movimientos sociales” en Feldfeber, M. (coord.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones* (Buenos Aires: Aique).
- Gluz, N. 2011 “Movimientos sociales y derecho a la educación” en *XXVIII Congreso Internacional de ALAS* (Recife: UFPE) 6-11 de septiembre.
- Gluz, N. 2012 “¿Democratización de la educación? La emergencia de experiencias educativas ligadas a movimientos sociales en Argentina” en Getilli, P. et al. *Políticas, movimientos sociales y educación* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gluz, N.; Burgos, A. 2011 “Trabajo, educación y movimientos sociales: del disciplinamiento y la rentabilidad a la autogestión y el comercio justo” en *10° Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo* (Buenos Aires: ASET).
- Gutiérrez, T. V. 2000 “Educación agrícola y medio ambiente en la región pampeana, 1910-1955” (Universidad Nacional de Quilmes). En <[www.theomai.unq.edu.ar](http://www.theomai.unq.edu.ar)> acceso 2009.

- Gutiérrez, T. V. 2005 “La educación del colono pampeano en épocas de conflicto: entre la defensa de sus intereses y el control social, 1910-1922” en *Revista del EIAL* (Tel Aviv) N° 16(2), pp. 85-110.
- Gutiérrez, T. V. 2007 “Políticas de orientación agrícola y pedagogía normalista. Entre Ríos, Argentina, 1900-1920” en *Perfiles Educativos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México) año XXIX.
- Guzmán, E. 2008 “De la sociología rural a la agroecología: la revalorización del conocimiento local como constante” en *Revista de Antropología e Investigación Social* (España: Universidad de Barcelona) pp. 5-17.
- Mattini, L. 2004 *Tenencia de la tierra y soberanía* (Argentina). En <[www.lafogata.org/recopilacion/listadomattini.htm](http://www.lafogata.org/recopilacion/listadomattini.htm)> acceso 2012.
- Michi, N. 2008 “Movimientos Campesinos y Educación. Estudio sobre el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra y Movimiento Campesino de Santiago del Estero-VC”, Tesis doctoral (Buenos Aires).
- Modonesi, M. 2010 *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismos y subjetivación política* (Buenos Aires: Prometeo; CLACSO).
- Modonesi, M. 2008 “Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época” en *A Contracorriente* (Estados Unidos: The University of North Carolina Press) N° 5(2), pp. 115-140.
- Morduchowicz, A.; Arango, A. 2007 “Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina” (Buenos Aires: IPE). En <[www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)>.
- Sasín, M. 2011 “La comunidad estéril. El recurso comunitario como forma de autodescripción social” en *Papeles del CEIC* (Buenos Aires. CEIC) Vol. 2010/11. En <<http://www.identidadcolectiva.es/pdf/57.pdf>> acceso 2012.
- Silva, J. 2008 “La globalización y el comercio justo” en Giarracca, N.; Massuh, G. (coords.) *El trabajo por venir. Autogestión y emancipación social* (Buenos Aires: Antropofagia) pp. 50-53.
- Teubal, M. 2008 “Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo” en *Revista Laboratorio* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires) año 10, pp. 5-7.
- Varela, J.; Álvarez Uria, F. 1991 *Arqueología de la escuela* (Madrid: La Piqueta).



### **OTRAS FUENTES**

- Documento síntesis de la Primera Asamblea de las Mujeres del Movimiento Nacional Campesino Indígena-MOCASE/VC, 2011, en <<http://mocase-vc.blogspot.com.ar/>>.
- Documento MOCASE/VC: “Por la soberanía alimentaria del pueblo argentino”, 2010, en <<http://mocase-vc.blogspot.com.ar/>>.
- Documento MOCASE/VC: “Sobre los heridos y asesinados en el campo: se profundiza el modelo de agronegocios y sus contradicciones”, 2011, en <<http://mocase-vc.blogspot.com.ar/>>.



# EL PRESENTE HISTORIZADO: POLÍTICAS CULTURALES Y EDUCATIVAS EN LA CIUDAD DE ROSARIO

Lucía Caride

## INTRODUCCIÓN

Dada la particular configuración de base federal del gobierno educativo en nuestro país, por lo general los estudios dedicados al análisis de las políticas educativas se han centrado en dos niveles del Estado: nacional y provincial (Kisilevsky, 1998). En Argentina, los procesos de transferencia educativa no avanzaron hasta el nivel municipal, tal como ocurrió por ejemplo en Chile, que se constituyó en el caso paradigmático de la región cuando, en 1980, la dictadura de Pinochet municipalizó el sistema educativo<sup>1</sup>. Por tanto, las políticas públicas a ese nivel no han sido especial objeto de atención de la investigación educativa en Argentina, a excepción de los procesos de transferencia o algunas propuestas de *municipalización educativa* que circularon en la década del noventa (Morduchowicz, 2008; Feldfeber, Caride *et al.*, 2009). Sin embargo, en los últimos años los ámbitos municipales han adquirido especial relevancia como espacios de producción de políticas

---

1 La transferencia de establecimientos educativos del nivel central de gobierno a las municipalidades y de las escuelas de enseñanza media técnico-profesional a entidades privadas, y el establecimiento del financiamiento sobre la base de la demanda (subsidio por estudiante para escuelas municipales y particulares subvencionadas) constituyeron los principales ejes de la reforma chilena.

y, con esto, se han ganado un lugar entre los objetos de estudio de las ciencias sociales. Esta revalorización de lo municipal se ha configurado desde dos perspectivas antagónicas:

1. El traslado de responsabilidades en materia educativa desde el Estado nacional hacia los Estados subnacionales, en el marco de procesos de transferencia y descentralización.
2. La revalorización del *carácter productivo* de los Estados locales, en el marco de la consolidación de políticas educativas que se han propuesto disputar los sentidos construidos en el marco de los procesos de reforma de los noventa en relación a lo público y el Estado.

En este trabajo recuperamos una serie de políticas a nivel municipal que interpelan lo educativo y permiten recuperar la productividad de ese nivel de análisis en la comprensión de los modos de producción de las políticas públicas en el campo educativo. En el transcurso de la última década, han tenido lugar una serie de procesos políticos, sociales y económicos en cuya trama se han consolidado experiencias que intentan construir *otros modos* de hacer política y concebir lo público, el Estado y su responsabilidad como garante del derecho social a la educación. Nos interesa comprender la ampliación de la capacidad educadora de los gobiernos municipales e incluso hipotetizar los complejos procesos de producción política. En base a estas consideraciones, las preguntas que guían el análisis son: *¿Qué características asume la política educativa en los ámbitos municipales? ¿Cuáles son los modos a partir de los cuales se definen e implementan políticas y programas de gobierno en los territorios? ¿Cuáles son las concepciones políticas en relación al rol del Estado y el derecho a la educación que sostienen?* La ciudad elegida para estudiar estos procesos fue Rosario, ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, a 300 km. de Buenos Aires (es cabecera del Departamento homónimo y del Área Metropolitana Rosario).

Este capítulo se ha organizado en dos secciones principales. En la primera, se presentan algunas características de los espacios y políticas educativas impulsadas en Rosario<sup>2</sup>. En la segunda, se analizan las implicancias de dichas políticas en relación a una serie de coordenadas en torno a las cuales se construyen sentidos diferentes en relación a las formas tradicionales de entender dichas experiencias.

---

2 Se puntualizará en el análisis de las siguientes experiencias, en base al trabajo de campo realizado: Tríptico de la Infancia, Escuela de Artes Urbanas y Escuela de Animadores de Rosario.

## 1. URBANISMO, CULTURA Y EDUCACIÓN: DEBATES Y EXPERIENCIAS EN TORNO A LAS HERENCIAS PEDAGÓGICAS DE LA ESCUELA NUEVA Y LAS CIUDADES EDUCADORAS EN ROSARIO

A finales de la década de 1980, y en el marco de los procesos de construcción de instancias supra-nacionales, cobraron fuerza una serie de discursos e iniciativas políticas orientados a la consolidación de *redes* entre diferentes ciudades; originalmente impulsadas por el municipio de Barcelona. En el marco de su incorporación a la Unión Europea, así como su nominación como sede de los XXV Juegos Olímpicos, la ciudad organizó en 1990 el I Congreso de Ciudades Educadoras “con el objetivo de dialogar, intercambiar experiencias y reflexionar sobre el potencial educador de las ciudades y el rol que los gobiernos locales deben jugar” (Figueras, 2007: 22). El I Congreso reunió cerca de 600 personas procedentes de 60 ciudades y 21 países. Allí, además de las conferencias, que sirvieron de base para reforzar un marco teórico incipiente compartido, se intercambiaron experiencias de instituciones públicas y privadas. Las ciudades participantes decidieron recoger en una Carta los principios básicos para reclamar la educación como uno de los ejes transversales del proyecto político de la ciudad. De este modo nacía la Declaración de Barcelona (Figueras, 2007).

En este movimiento de *ciudades educadoras*, la educación (entendida en un sentido amplio, más allá de la escolarización) es un eje fundamental y transversal del proyecto político de la ciudad. En este marco, diferentes ciudades españolas se sumaron a la iniciativa conformando la *Red Española* orientada a la consolidación de *ciudades de los niños*, conjuntamente la *Red Italiana* y, posteriormente, la *Red Latinoamericana*<sup>3</sup>. El proyecto llegó de la mano de su creador a la ciudad de Rosario en el año 1996, cuando era intendente Hermes Binner, que aceptó el desafío de UNICEF Argentina de que alguna ciudad del país tomara esta idea para una prueba piloto<sup>4</sup>. En 1996 nace en Rosario el proyecto “La Ciudad de los Niños”, inspirado en las experiencias del pedagogo italiano Francesco Tonucci y el movimiento de *ciudades educadoras* antes mencionado, proponiendo asumir a los niños como parámetro de valoración y transformación de las ciudades. Esta propuesta consiste en reconocer a los niños como “indicadores ambientales” para evaluar la calidad de vida de una ciudad: “Si una ciudad es vivible, segura y respetuosa para los niños, lo será para

---

3 La Red Latinoamericana del Proyecto *Ciudad de los Niños* fue conformada durante 2008, para proyectar a nivel internacional, nacional y provincial *La ciudad de los niños y las niñas*. Durante 2009 y 2010, el gobierno de la provincia de Santa Fe fue el coordinador de dicha red.

4 Fuente: <<http://www.rosarinosenred.gov.ar/cultura/relatos/haciendo-historia/quinta-edicion>>.

todos los ciudadanos”. Este modo de pensar la ciudad tiene como objetivos la planificación del espacio público para el juego y el encuentro, la recuperación histórica de los barrios, edificios y lugares. Para Tonucci (2008), las ciudades han renunciado a ser lugares de encuentro e intercambio y han tomado nuevos criterios de desarrollo: la *segregación* y la *especialización*. Espacios diferentes para personas diferentes y funciones diferentes: el centro histórico para los bancos, los comercios de lujo y el ocio en general, la periferia para dormir. En estas ciudades, afirma, los niños viven mal. No pueden vivir ninguna de las experiencias fundamentales para su desarrollo: la aventura, la investigación, el descubrimiento, la sorpresa, el riesgo o la superación de obstáculos. Estas experiencias requieren para él de dos condiciones fundamentales que han desaparecido: el tiempo libre y un espacio público compartido. Sobre esta base, la ciudad de Rosario definió el propio proyecto de “La Ciudad de los Niños”, cuyas ideas fundantes son las siguientes<sup>5</sup>:

1. Si una ciudad es buena para los niños, es buena para todos.
2. El niño es un indicador ambiental, nos dice cuándo las ciudades son vivibles con calidad de vida y capacidad de circular.
3. Los niños son lo múltiple. Son distintos entre sí. Trabajar y escuchar a los niños garantiza a los alcaldes las políticas de multiculturalidad y respeto por las diferencias.
4. Los derechos del niño son instrumentos formales si no se confiere a los chicos una participación real en la vida de la ciudad. Los derechos garantizables no son sólo la protección, debemos garantizar todos los derechos ligados a la autonomía, libertad, escucha y libre circulación de los mismos por la ciudad.
5. No se trata solamente de hacer políticas para la infancia, sino de hacer políticas con la infancia para todos.
6. Escuchar a los niños es tomar conciencia, por parte de los equipos de gobierno, de que los niños pueden enseñarnos cosas imprescindibles y abandonar una postura excluyente sobre la importancia y poder de revelación que tienen las palabras y acciones de los chicos y chicas.
7. Los niños son lo nuevo. Traen lo nuevo y son “profetas” (no en el sentido de la iluminación). Sin pedirlo, sin haber sido llamados para ello, cualquier niño trae lo nuevo. El desafío consiste en escuchar a los chicos y ayudarlos a desplegar sus iniciativas.

---

5 Fuente: Red Latinoamericana Ciudad de los Niños.

8. Los chicos molestan. Lo nuevo nunca se lleva bien con lo instituido. Los pibes no decidieron ser profetas, ni siquiera lo saben. La propuesta es avanzar con ellos creando una mirada estratégica que combata los estereotipos.
9. Las ciudades actuales necesitan de los niños para comprender cómo serán en el futuro.
10. Los adultos deben desarrollar una oreja verde para escuchar lo que olvidaron, lo que no pueden oír, aquello a lo que ya no le dan importancia.
11. El proyecto “La ciudad de los niños” es un proyecto político. Busca claramente incidir en las políticas públicas, no sólo en lo relativo a los propios niños, sino en el conjunto de acciones transformadoras para los ciudadanos.

De algún modo, estas ideas en torno a la infancia, el urbanismo y la tarea educadora expresan debates más amplios en torno a las propias imágenes sobre *la escuela*. Ello implica en primer lugar pensar que lo educativo trasciende la escuela (a la vez que lo escolar cobra sentido a partir de lo que sucede por fuera de sus muros y de las políticas sectoriales que proponen regularlo). De allí que resulte insuficiente pensar lo educativo desgajado de las políticas culturales y sociales más amplias.

En el caso en estudio, y a diferencia de cómo se piensa lo escolar, el punto de partida para pensar estas cuestiones son los niños. No se trata, sin embargo, de políticas orientadas exclusivamente a ellos sino que los adultos son también interpelados por aquellas: *con los chicos y jóvenes, no sólo para ellos*. La ecuación se parece a la siguiente formulación: orientar las políticas educativas y culturales hacia la capacidad de imaginación infantil (es decir superposición entre lo real y lo imaginario, el juego como campo de expresión y construcción de sentidos sobre el mundo), como punto de partida que impacta también en los adultos. De algún modo, *regresar al principio* (al tiempo de la infancia, la construcción de símbolos y metáforas para nombrar el mundo) constituye el horizonte hacia el cual se orientan las políticas municipales para *organizar espacios culturales y educativos de otra manera*.

## **2. ESTADO MUNICIPAL Y EDUCACIÓN: LA CREACIÓN DE EXPERIENCIAS “NOVEDOSAS” A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LAS CIUDADES EDUCADORAS**

En el transcurso de la última década, en Rosario se vienen llevando adelante una serie de políticas estatales orientadas a la ampliación y

diversificación de la oferta educativa existente. A continuación, se presentan las principales características de algunas de ellas: el Tríptico de la Infancia, el programa Escuela Móvil y la escuela de animadores de Rosario.

### 2.1. EL TRÍPTICO DE LA INFANCIA

Constituye un circuito fundamental del proyecto pedagógico urbano de la ciudad de Rosario, a través de la creación de tres espacios públicos: La Isla de los Inventos, La Granja de la Infancia y el Jardín de los Niños. Se trata de una propuesta “de acción y transformación social que no pretende asentarse exclusivamente en los niños, sino que encuentra en los chicos los cómplices ideales para provocar cambios en los intercambios sociales”. El énfasis en *la acción*, antes que en *la contemplación* del espacio expresa el hecho de que éste sólo puede ser conquistado a través de la producción subjetiva del mismo (Harvey, 1998).

El Tríptico propone ámbitos de convivencia donde los ciudadanos de todas las edades, formaciones y experiencias sociales puedan convivir y participar de espacios de integración creados con los principios de igualdad de oportunidades y construcción de ciudadanía, considerando a la ciudad de Rosario como un gran escenario de aprendizajes diversos y escuela de la democracia. Desde esta mirada, el acontecimiento y el conocimiento son entendidos como suceso, como suceder, un viaje exploratorio donde cuerpo e inteligencia no se definen por separado. Jugar es el verbo del aprendizaje, el modo de acción para investigar, experimentar, preguntarse. Implica a su vez aprender a simbolizar, compartir y socializarse, participar y respetar al otro, apropiarse de los lenguajes constitutivos del pensamiento. (Fuente: sitio web de la Municipalidad de Rosario)

Cada uno de los espacios que conforman el *Tríptico* tiene sus respectivos directores, subdirectores, equipos de coordinación general e intermedia. Cuentan con una autonomía relativa para gestionar sus espacios, pero es el equipo de coordinación general el responsable de convocar a los directivos de la institución y al resto del personal para construir acuerdos y planificar acciones conjuntas, “para que los lineamientos conceptuales que sustentan los espacios tengan una unidad de criterio en el funcionamiento en el devenir del año” (Ídem).

Una de las principales impulsoras de la creación y propuesta pedagógica del *Tríptico de la Infancia* fue la actual ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe, María de los Ángeles Chiqui González, recurrentemente mencionada en las diferentes entrevistas a responsables y docentes que allí se desempeñan:

Chiqui cuando piensa en el Tríptico de la Infancia ya tiene una propuesta, va tirando puntas, plantea entre otras cosas como proyecto político



pedagógico para la ciudad... desafiar, romper con los paradigmas. Propone desafiar a los equipos y desafiar a los espacios, a los ciudadanos, a nosotros a pensar y a los ciudadanos a transitar. Por algo no hay mejor lección que las que nos dan los chicos y los grandes que circulan por estos lugares, concurriendo permanentemente, yéndose con saberes, saberes que les fueron asidos de una experiencia distinta, asidos a través de los sentidos, de la percepción, del juego, de convivir con otros, de armar su propio recorrido de aprendizaje. Chiqui ha tirado esas puntas generales a los equipos y nosotros las tomamos, para ver de qué forma pueden ponerse en juego dentro de estos territorios ciudadanos. (Entrevista a coordinador de *La Isla...*)

En el año 2010, el 64% de las entradas al *Tríptico...* se correspondió con adultos solos<sup>6</sup>. Este dato expresa, de algún modo, la apropiación por parte de los adultos de espacios culturales y educativos pensados también para ellos, desde la capacidad de imaginación infantil. Si bien el nombre *Tríptico de la Infancia* puede llevar a confusiones en términos de suponer que se trata de una propuesta exclusivamente dedicada a los niños, es interesante señalar cómo —con el correr de los años— los adultos han comenzado a participar, explorar y recorrer *viajes pedagógicos* que los restituyen también como sujetos de la educación. El *Tríptico...* no constituye un lugar *para chicos* sino *con los chicos, para todos*. La percepción es objeto de una intencionalidad pedagógica en cada uno de los espacios que conforman el *Tríptico...* que involucra también a los adultos, que busca interpelarlos para imaginar el viaje de sus vidas: “A la manera de un niño, vuelven a aparecer en el escenario los grandes temas sobre para qué vale la pena vivir. [...] Uno siempre puede ir a la infancia. Lo que se acuerde, lo que imagine que fue. A ese lugar del mundo donde nació, siempre puede ir a ese armario a buscar quiénes somos” (Chiqui González, EntreVista Rosario TV, 2010). Al mismo tiempo, abre la pregunta respecto del efectivo acceso que los niños y niñas tienen de dichas propuestas culturales y educativas.

#### A. LA ISLA DE LOS INVENTOS (ENTRE CHICOS Y GRANDES)

Con más de 5.100 m<sup>2</sup> cubiertos, se encuentra emplazada en la antigua estación de ferrocarril Rosario Central. Desde el año 2003, este espacio se diseñó como un centro cultural de la infancia que completa su oferta a la comunidad con espectáculos, presentaciones, trayectos formativos y propuestas para la investigación. La creación de *La Isla...* se inscribe, por lo tanto, no sólo en una propuesta cultural y educativa más amplia como el *Tríptico...* sino también en un proceso

---

6 Fuente: Municipalidad de Rosario, coordinación del *Tríptico de la Infancia* (marzo de 2011).

de planificación estratégica de la ciudad de Rosario que contemplaba la recuperación patrimonial de la estación Rosario Central<sup>7</sup> y la puesta en valor del sector ribereño<sup>8</sup>.

La *Isla...* está compuesta por seis espacios, distribuidos en el interior y exterior de la estación<sup>9</sup>. El primero de ellos, *Los andenes de la estación*, es un paseo público y un lugar de encuentro para todas las edades donde se puede disfrutar de exposiciones y muestras interactivas. También se utiliza para la realización de presentaciones de investigaciones, congresos, encuentros y espectáculos. Al momento del trabajo de campo, por ejemplo, había una exposición interactiva llamada “La Fábrica Social del Afecto”, con juegos para crear la Ciudad Soñada, inventar lenguajes y armar el mapa del propio nombre, sectores de descanso para construir esculturas de hierro, explorar un bosque de letras y descubrir palabras ocultas.

El segundo de los espacios de *La Isla...* —*Las fábricas*— representa un homenaje al mundo del trabajo que se propone la creación a través de la materialidad de sus procesos y de los objetos con los que el hombre se relaciona; involucrando en un proceso integrador ideas, diseños, proyectos, acciones físicas, tareas y labores que operan integrando el *saber* con el *saber hacer*. A diferencia de los procesos productivos orientados al trabajo individual, *Las fábricas* proponen

---

7 La obra contempló la reconstrucción de los andenes, galpones, boleterías y otras dependencias y se construyeron el Centro de Experimentación Docente y el Centro Cultural de la Infancia, así como aulas y oficinas, puentes y cerramientos.

8 Ambos espacios son evocados frecuentemente en las entrevistas a quienes se desempeñan en *La Isla...* o bien transcurrieron su infancia en la ciudad. Así recordaba uno de los docentes entrevistados: “Recuerdo mi adolescencia, la zona del macro que es Boulevard Oroño había unos portones y unas paredes derrumbadas y vos podías ingresar, venían los pescadores y se metían. Los árboles habían cubierto toda la trama ferroviaria, había paredones y en la zona que está frente a la Aduana había rejas, rejas y rejas que impedían ingresar a este sector del río. Sólo podías ingresar por el Monumento a la Bandera”.

9 El espacio exterior corresponde al sector de andenes y puente peatonal de la vieja estación Rosario y, al igual que el interior, ha sido pensado desde una mirada pedagógica: “los coches los hicimos traer para que formen parte de la escenografía. Siempre fue una estación muy importante. En las vías en verano hacemos proyección de cine, con un carro que está puesto al servicio de los visitantes y que vos te podés deslizar hasta la punta ir y volver, te tomás tu tiempo. El puente permite saludar al visitante que se va y mirar todo este gran espacio. Conservamos la casita del guardabarrera y los bancos los pusimos nosotros. En diciembre del año pasado, en este espacio, convocamos artesanos para que vinieran a vender sus objetos. No les cobrábamos nada pero hicimos una selección de artesanos que por las características de los objetos queríamos que estuvieran acá (juguetes, objetos de diseño) y estuvieron aquí dos semanas, con espectáculos de música, con proyección de cine. Es recuperar este espacio para que la gente venga.” (Entrevista coordinador *La Isla*)

un hacer con otros, estimulando la construcción colectiva, propiciando el reconocimiento del esfuerzo común. Este sector se organiza, a su vez, en seis fábricas específicas. En la *fábrica de madera* se pueden realizar diseños, cortes, lijado, ensamblado, marcado y pintura para construcción colectiva, autos de juguetes, etc. Además, *Rasti* de madera y bloques:

En la *Fábrica de madera* hoy se construyen trenes, hace dos meses atrás se construían autitos y en algún momento se construirán teatrillos de madera. Hay diseño, marcado, corte, alisado, enclavado, pintura, ensamblado. Es el aprendizaje significativo puesto en acción, el ruido de las máquinas, la percepción, los sentidos puestos en juego, los conocimientos previos, los conocimientos que todos tenemos en nuestra vida, de la experiencia de vida para ponerlos en práctica en algún lugar. No hay recorrido lineal, acá está puesta en la escenografía pero el recorrido es tuyo. Vos marcás una pieza, dos, tres, siete, cien, doscientas, las que quieras. Y venís y ya tenés una pieza que otro ya marcó y que otro ya cortó y en este caso pintaste o la lijaste. Lo que queremos propiciar es ese trabajo colectivo, que sepan cada uno de los que transitan por este lugar que para llegar a esta pieza alguien la pintó, otro la cortó, después de cortarla la perforaron y antes de perforar y pintar alguien la cortó y alguien la lijó y que a él, tal vez, le toca en esta instancia ensamblar. (Entrevista a coordinador de *La Isla...*)

En este espacio, hay un sector especialmente dedicado a la herrería. No se trata de una fábrica en su sentido moderno vinculado a la industria pesada, sino que representa un homenaje al oficio, al *saber trabajar con el hierro*. La intencionalidad pedagógica en este espacio se orienta a la construcción de lazos de confianza a partir del trabajo colaborativo en la creación de una pieza de herrería, que puede ser de uso cotidiano, abstracta, absurda o incompleta.

En un espacio cercano, se encuentra emplazado sobre el piso un mapa del territorio nacional. Las provincias, recortadas, muestran sus accidentes geográficos e invitan a pensar en lo nacional, las identidades y los procesos políticos que tuvieron lugar en la historia de nuestro país. Se trata de una propuesta pedagógica orientada a construir lazos entre lo vivido y la propia experiencia, los sentidos que cada uno de los sujetos construye en torno a su *estar en el país*. Cercanas a este mapa, un conjunto de piedras se distribuye sobre el suelo de cemento. Forman caminos que se cruzan, islas, senderos:

Es la excusa para meternos en otras cosas, hablar de las provincias, del país fragmentado, los territorios, la federalización. Lo convocamos a un artista plástico para que arme este espacio llamado Chachilandia, el Chacho Verón. Jugás con las provincias y hablás de identidad. Esto no es educación por el arte. Acá el gran molde es la palabra *identidad*, pasaporte del alma,

donde armás un pasaporte que no lleva tu foto sino que tiene un autorretrato donde la huella no es la huella dactilar sino una huella de una parte de tu cuerpo con la cual te identifican a vos y no a otra persona. Tenés que armar un amuleto para poder hacer un viaje que no te lleve a un lugar material sino a un lugar imaginario y un pasaporte del alma. Es un espacio que nos contiene, este gran mapa que nos invita a pensar como lo pensaron nuestros escritores queridos, Arlt, Borges, Alfonsina Storni, Saer, están ocultos en la geografía de este mapa que nos sirve como espacio contenedor para armar no sólo el pasaporte del alma sino también para escribir el mapa del nombre y como es este mapa invitamos a nuestros visitantes a que armen su mapa del nombre. Te dan una hoja en blanco y vos ponés tu nombre en letra cursiva y tendrás que poner los accidentes geográficos de tu vida... vos sabrás los accidentes geográficos que en tu vida habrá, los remansos, los amores... Las piedras se llaman las palabras clandestinas que es un gran homenaje a todas aquellas personas que por sus palabras fueron silenciadas, torturadas, desaparecidas, es un gran homenaje e invitamos a que los visitantes hagan el esfuerzo físico de correr esas palabras y que las palabras puedan ver la luz o quedar ocultadas bajo las piedras. Por eso, vuelvo a repetir esto no es educación por el arte. Éstos son múltiples lenguajes puestos en juego, es el aprendizaje a través de los sentidos y las operaciones creativas, puestas en juego para meternos en el mundo, para redescubrirlo. (Entrevista a coordinador de *La Isla...*)

La *fábrica textil* está dedicada al trabajo con telas, lanas, hilos y cualquier otro producto relacionado con estos materiales. Allí se pueden realizar tareas de costura, bordado, teñidos, tejidos, estampados, hilado artesanal, trenzado, construcción de muñecos, vestiditos, títeres y mantas en *patchwork*. La técnica del *patchwork* consiste en un trabajo de costura que se realiza con telas de diferentes colores y texturas, combinadas de modo tal de construir figuras. En este sector conviven ovillos de lana, recortes de tela, infinidad de hilos, mostacilla, tijeras y agujas de tejer. Los visitantes de *La Isla...* que participan de la *fábrica textil* pueden construir una de las partes de la manta que cubre la cama ubicada en este espacio, y agregar su trabajo a una construcción más amplia que sólo es posible a partir de las múltiples visitas e intervenciones de otros participantes de la fábrica. De algún modo, la manta sobre la cama, realizada a partir de recortes personales, representa una metáfora de los procesos de construcción colectiva; algunos en presencia con el otro, otros en ausencia del otro pero continuando la tarea.

La *fábrica de papel* está dedicada a la elaboración de papel, papeles experimentales, pintura, grabado, encuadernación tradicional y libros objeto, juguetes de papel, cartas, estafeta postal y taller de corazones.

La fábrica de papel es un homenaje al mundo del papel y la escritura, elaboración utilizando las antiguas técnicas de encuadernación, coser, pegar, encolar, armar las tapas, unir las hojas, allá se elabora el papel, papel reciclado. No hacemos una apología del papel reciclado, no nos interesa, no es esa la intencionalidad. Unos cortan, otros seleccionan los colores, otros meten las manos en el agua. Es cuerpo puesto en acción, en juego para construir un pedazo de papel. Los coordinadores a veces le ponen ciertas fragancias al papel para que tenga aroma, esta percepción que le lleva al cuerpo otro mensaje, como huella única e irrepetible del instante. Hay un juego fuerte con el color, las texturas, los olores que hay en el lugar. (Entrevista a docente de *La Isla...*)

En la *fábrica de cerámica* abundan materiales como piedra, arena y barro; en un esfuerzo por acercar la textura de los primeros materiales en la construcción de objetos de diseño de uso cotidiano. La *fábrica de leer* cuenta con una exposición de libros bellos y antiguos, se comparten rincones de lectura para grandes y chicos, juegos de letras y palabras. En este espacio, pero en realidad en todas las fábricas de *La Isla...* el lenguaje, las palabras y lo simbólico ocupan el lugar principal:

Hay juegos de palabras para construir textos surrealistas con carteles que designan los nombres para frases espontáneas. Este es el espacio de arte conceptual, el lenguaje de los objetos puesto en juego, construcción de sentidos, metáfora, corrimiento del sentido. Tal vez al azar te toque “amigo” y con algunos objetos de ese cajón tener que construir esto. Primero es la elección, combinación, composición, corrimiento del sentido, cómo de un objeto se pasa a un concepto, y de un concepto a un objeto, operaciones complejas y creativas que entran en juego para poder contar una acción, un concepto, en este espacio. (Entrevista a docente de *La Isla...*)

La *fábrica de animar imágenes* funciona en las instalaciones de la *Escuela de Animadores* y es un espacio dedicado al mundo del cine de animación: troquelados, transparencias, zootropos, taumatropos, captura de imágenes por computadora y fotografía digital intervenida.

El tercero, *Espacio Infinito*, es un área de formación de saberes desde la percepción, la imaginación y el concepto. Propone búsquedas y recorridos exploratorios del conocimiento que incluyen guías, talleres, asesoramiento y juegos sobre el cruce de las ciencias, la multiplicidad de lenguajes y formatos para un pensamiento inquieto, y actualmente incluye la presentación *¿Qué es el tiempo? Ciencia, arte y lenguaje*, organizado en los siguientes módulos: 1) *Sala del tiempo*, navegación por el hipertexto; 2) *El Libro de Arena*: ciencia y enigmas, relatividad e incerteza, el lenguaje y la fotografía para atrapar el instante, rituales y relojes; 3) *Sala de pócimas*: ritual de construcción.

Laboratorio de alquimias para la producción de fórmulas y pócimas; 4) *Sala del origen*, con audición de canciones de cuna; 5) *Sala de las estrellas*: espectáculo poético multimedial de aproximación científica; y 6) *Sala de las preguntas*: charlas y diálogos entre grandes y chicos para encontrar interrogantes, conocer teorías, buscar los puntos de cruce entre arte y ciencia, y ética y estética.

El cuarto espacio, *el ferrocarril*, es una propuesta de recreación ferroviaria donde se pueden recorrer y conocer los vagones, las señales, las vías y la casa del guardabarreras. Hay juegos y aprendizajes por el mundo del riel, historia del ferrocarril en Rosario y la poética de los trenes para incentivar los viajes de la imaginación.

El quinto espacio es *La escuela del Tríptico...* Luego de una década de funcionamiento del *Tríptico...*, en mayo de 2010 la Municipalidad de Rosario inauguró la *Escuela del Tríptico*. En el acto inaugural, realizado en la sede del *Tríptico*, Chiqui González afirmó: “Sin metáfora y sin poesía, no hay revolución educativa posible”. Ambos elementos, la metáfora y la poesía, constituyen los pilares sobre los cuales se ha pensado no sólo el *Tríptico*, sino también la *Escuela*. Se trata de un ámbito organizado en torno a tres espacios, que a su vez se proponen crear espacios paralelos de cruce y encuentro entre las trayectorias y biografías personales, las historias de la ciudad, la provincia y el país. La enumeración de los destinatarios es amplia y expresa, en su extensión, la pretensión de acercar a diferentes sujetos y experiencias al quehacer educativo del *Tríptico*:

1. Para los coordinadores y animadores de *La Granja de la Infancia*, *El Jardín de los Niños* y *La Isla de los Inventos*.
2. Para los que desean aprender a inventar juegos y construir dispositivos lúdicos.
3. Para los que enseñan en museos, ONG's, programas sociales.
4. Para los carpinteros, soldadores, artesanos, diseñadores que aman transformar la materia y convertirla en objetos bellos.
5. Para los que desean aprender a montar exposiciones y eventos, a través del espacio, la luz, los objetos, con las múltiples perspectivas del cuerpo y la mirada.
6. Para los que entienden una arquitectura habitada por cuerpos, haciendo del edificio mismo un verdadero viaje.
7. Para aquellas personas e instituciones que en todo el país deseen aprender en Rosario y compartir experiencias investigando, explorando, preguntándose.

8. Para los que creen y trabajan por la infancia y la juventud, apostando a una educación sin divisiones, sin “adentros y afueras”, sin “formal y no formal”, sin rutas prefijadas, haciendo del juego, los múltiples lenguajes, el mundo poético y los afectos dimensiones del pensamiento complejo.

El sexto y último espacio de la *Isla* es el *Centro Cultural de los Chicos*. Se trata de un lugar para crecer, aprender, participar y crear. Tiene una programación mensual y semestral y es sede de organismos de infancia y adolescencia. Se propone como *un puente entre la escuela y la ciudad* e incluye *Con ojos de Niño*, formado por: espectáculos (música, teatro, títeres, cuentos, narraciones, proyecciones audiovisuales y artes urbanas), talleres de experimentación sensorial (filosofía para niños, interrogantes de la ciencia y el cuerpo en juego), congresos y encuentros entre grandes y chicos, exposiciones temporales sobre culturas e imaginarios de infancia, eventos de diseño, medios y soportes, encuentros de constructores de juguetes artesanales, de lectura, fotografía, gastronomía y de canción infantil, ediciones de las experiencias de los Congresitos 2004 y 2006 y del diccionario urbano, la *Fábrica Social del Afecto*, miniemprendimientos, talleres del Renacimiento y la Bauhaus y taller de bicicletas.

#### *B. LA GRANJA DE LA INFANCIA*

Este espacio, creado hace once años, se encuentra ubicado en el sector oeste de la ciudad de Rosario, alejado del centro. Se trata de un amplio sector verde de cinco hectáreas, orientado a una propuesta educativa vinculada con la naturaleza. No es, como uno podría pensar inicialmente, una típica *granja*: animales de corral, sector de huerta y amasado de pan. Este tipo de actividades suele estar presente en las ofertas vinculadas a las actividades en granja, especialmente en aquellas organizadas en sectores específicos de zoológicos o espacios recreativos orientados a los niños (es decir Zoológico de Buenos Aires). Estos primeros sentidos asociados a *la granja*, en términos de un lugar donde los niños pueden ordeñar vacas, amasar pan y cosechar hortalizas, suelen estar presentes entre los visitantes del espacio; principalmente entre los docentes. Si bien *La Granja...* cuenta con animales de corral, huerta y horno de barro, la propuesta educativa en torno a la cual se organizan las actividades del lugar se orienta a diferenciarse de los usos comerciales más extendidos de las granjas como espacios educativos. Para esto, busca posibilitar “infinidad de recorridos, de juegos, de sueños, de visiones del mundo, es el lugar para aprender a respetar tanto las diversas formas de vida como las diferentes ideas y espera que cada ciudadano sepa disfrutarla y vivenciarla con libertad

y responsabilidad. Su propuesta promueve la interacción entre naturaleza y cultura y propicia que sus partícipes asuman un rol protagónico en el desarrollo de la misma desde una perspectiva ecológica y social”:

*La Granja de la Infancia* tiene de granja el nombre y algunos animales de corral. Es espectacular. Se plantó un bosque de álamos nuevo. Tiene un gran proyecto pedagógico que ya cumplió sus once años. Hay un laboratorio, una videoteca, unos laberintos de cemento en medio de los árboles, una reproducción del ecosistema del río Paraná, una casa chiquita, mucho vidrio, madera y espejos, que le decimos la casita del bosque, donde las artes visuales tienen una fuerte presencia y ahí nomás salís y te encontrás con un paredón gigante, un rectángulo que se eleva al cielo con gigantografías y al lado tenés un jardín de mariposas y una huerta donde plantás tus lechugas y están los animales del corral y de una punta brota un chorro de 8 metros de altura del suelo y seguís y hay un paredón gigantesco de piedra donde cae la cascada de agua, un profundo cuidado estético, interesante para verlo. (Entrevista a docente de *La Isla...*)

Es interesante destacar que, además de sugerir recorridos diferentes de *La granja...* los docentes de las escuelas que concurren participan de una charla previa con la coordinación del espacio para informarles de las características de la oferta pedagógica y plantear articulaciones con los contenidos que se están trabajando en cada una de las escuelas. Estos encuentros con docentes se realizan entre los diez y quince días anteriores a la visita.

Es como una invitación a jugar, el texto es de carácter metafórico. No es que si están trabajando “el agua” en la escuela les toca el laboratorio. No quiere decir que te toque determinado espacio. Las aventuras tienen incluidas la visita a tres espacios. Son actividades propuestas para cada grado. Por ahí uno les propone cierto tipo de actividades y los docentes insisten con la huerta o el corral... y uno se lo da. (Entrevista con guía de *La Granja de la Infancia*)

Además de la concurrencia de escuelas, *La granja...* articula su oferta con otros programas y espacios dependientes del municipio, como *Escuela móvil*. En este caso, suelen realizarse campamentos y actividades recreativas para niños y jóvenes de diferentes escuelas públicas.

### C. EL JARDÍN DE LOS NIÑOS

El predio de 35.000 m<sup>2</sup> fue transformado en un amplio y renovado espacio lúdico y educativo en el que se rescata el valor ambiental del sitio (paisaje, forestación, topografía y vegetación en general). Los senderos vinculan las distintas propuestas, zonas de descanso para



disfrutar de la naturaleza. El proyecto crea una nueva entrada frente al lago que cambia la propia circulación del Parque y obliga a re-pensar en El Jardín. Allí, el reciclaje de los edificios antiguos (Taller Da Vinci, depósito-mantenimiento, baños) recuperan el valor de la memoria de varias generaciones. También se realizaron intervenciones en la tradicional Montañita (hoy Montañita Encantada) con reconstrucción de caminos, torre del catalejo y construcción del anfiteatro, escaleras y otras atracciones en piedra (cascada, zona del fuego, paredones y encrucijada). La arquitectura contemporánea predomina en la Calle de los Sucesos y en el Edificio Semienterrado de 1.500 m<sup>2</sup> y convierte a estas áreas en zonas ideales para exposiciones interactivas, espectáculos, encuentros, talleres y proyecciones.

## 2.2. EL PROGRAMA ESCUELA MÓVIL

Este programa recupera la idea de *viaje pedagógico* y toma como columna vertebral del proyecto los aportes de la *pedagogía urbana* inspirada por Francesco Tonucci, “donde la ciudad se convierte en escenario de múltiples aprendizajes, no como un contenido más sino como la apertura de múltiples recorridos posibles o imaginados que entrelazan de manera singular las coordenadas espacio-temporales [...] Es en la ciudad donde se construye un nosotros que nunca deja de ser polémico porque implica reconocer que aquí confrontan, discuten, entran en conflicto y a la vez conviven distintas culturas, deseos, modos de vida, pensamientos, políticas y sectores sociales heterogéneos donde los elementos culturales urbanos heredados, transmisibles y contruidos a través del tiempo pueden y deben ser transformados”. La apropiación del espacio público es recuperada como uno de los objetivos de las políticas educativas municipales, toda vez que la misma ciudad de Rosario es considerada espacio pedagógico en su totalidad<sup>10</sup>. La construcción de una mirada pedagógica sobre la ciudad se inscribe en un interés más amplio por lo público y la promoción de una relación entre los niños-jóvenes y la ciudad a partir de la lógica del juego. Para esto, el programa ha organizado una serie de itinerarios o *rutas educativas*, cada una de ellas organizadas en espacios llamados postas donde se trabajan ejes metafóricos y conceptuales a

---

10 Los objetivos del programa son: 1) Conocer la ciudad, su historia, sus barrios, la memoria de sus espacios, la vida cotidiana de padres y abuelos; 2) Comprender el funcionamiento de las instituciones democráticas conociendo y vivenciando derechos; 3) Atreverse a pensar e imaginar el futuro de Rosario proponiendo transformaciones y cambios en los modos de relación y convivencia; 4) Jugar a todos los juegos como el mejor modo de aprender a convivir; 5) Expresar y comunicar imágenes, ideas, afectos; y 6) Cuidar el medio ambiente (Cuadernillo Docente del Programa Escuela Móvil).

partir de dispositivos que ponen en acción el juego, los lenguajes y la imaginación. Además de trabajar con escuelas, *Escuela Móvil* incluye en sus actividades a alumnos provenientes de escuelas y profesores de la ciudad de Rosario y jóvenes del Programa Joven de la Secretaría de Promoción Social. Las *rutas educativas* organizadas por el programa son seis, y cada una de ellas se orienta a niños y niñas de diferentes edades e incluye *postas* diferentes de la ciudad. En cada una de las rutas se proponen actividades previas, durante y posteriores al viaje o cada salida del mismo. Para “combinar elementos de sensibilización e indagación y articular distintos lenguajes y operaciones de sentido”, el programa propone la construcción de un *Cuaderno de Bitácora*:

El cuaderno de bitácora responde a necesidades diferentes al cuaderno de clase. Proponemos un uso personal, no dirigido del mismo, en el que cada niño podrá decidir qué “guardar” en él y cómo hacerlo. No debería ser objeto de corrección ni de control porque la idea no es “ordenar” sino fundar y vehicular distintas visiones particulares. Proponemos que cada docente lleve su propio registro pedagógico, anotando allí todas las preguntas, opiniones, lecturas, actividades y todos los datos que crea necesario para poder reconstruir con los alumnos el camino realizado. (Cuadernillo Docente del Programa Escuela Móvil)

El programa, al igual que otros, prevé instancias de formación para los docentes que concurren con sus alumnos. En el caso de *Escuela Móvil*, el gobierno municipal editó un *Cuadernillo Docente* organizado en seis apartados: 1) La ciudad como territorio de aprendizajes; 2) Plan de viaje; 3) Los momentos del viaje; 4) Propuesta de actividades; 5) Fichas técnicas; y 6) Ciclo de teatro para jóvenes y adultos. Entre sus fundamentos, el material se propone “pensar la ciudad como espacio para suscitar aprendizajes y dejarse sorprender por las posibilidades que ofrece”. En el marco de la propuesta más amplia del *Tríptico*, este programa se orienta a trascender los límites del aula y orientar la mirada pedagógica hacia los propios textos sociales que organizan y estructuran la ciudad de Rosario:

La propuesta no se desliga de las condiciones materiales distintas y desiguales en que viven y realizan sus experiencias los chicos y jóvenes rosarinos. Y es por esto mismo que Escuela Móvil intenta ampliar a todos los sectores la posibilidad que la ciudad ofrece de acceder a los espacios públicos centrales, reivindicando su derecho a la participación y a la belleza. (Cuadernillo Docente del Programa Escuela Móvil)

Escuela Móvil es la escuela de la ciudad, porque hay que movernos en la trama urbana. El espacio urbano es territorio de aprendizaje, es un escenario para los aprendizajes, para los nuevos aprendizajes y lo recorre en

trama y no en línea recta, entrar y salir de una cosa, y te metés en otra, recorremos el territorio y todo es una provocación a los sentidos y se transforma en una gran experiencia de aprendizaje. (E: ¿Rompe con esta idea clásica de la salida escolar como el paseo que te lleva a un lugar en el micro?) Absolutamente, nada que ver. (Entrevista a coordinador de *La Isla...*)

### **2.3. LA ESCUELA DE ANIMADORES DE ROSARIO**

Es un espacio público y abierto a la educación y la producción. Fue fundada en 2006 y es gestionada por el Centro Audiovisual Rosario, dependiente de la Secretaría de Cultura de la municipalidad, en colaboración con *La Isla de los Inventos* y la Cooperativa de Trabajo Animadores de Rosario. Se trata de un espacio orientado a alentar la producción, exhibición y distribución de dibujos animados hechos en la ciudad de Rosario y funciona actualmente en la sede de *La Isla de los Inventos*. Se propone “concentrar los saberes y experiencias de los trabajadores de este sector y ponerlos en contacto con nuevas generaciones de artistas que estén interesados en este medio”, al mismo tiempo que recuperar la historia rosarina ligada a la producción de dibujos animados independientes y experimentales con películas y realizadores reconocidos a nivel nacional e internacional. Entre los meses de abril y noviembre, ofrece un espacio de formación para aquellos interesados en la animación; con una frecuencia de dos clases semanales de tres horas. Cuenta con diez materias regulares y seminarios rotativos con profesionales y artistas del medio. En el perfil de los ingresantes se busca dibujantes, historietistas, ilustradores, artistas plásticos y realizadores audiovisuales dado que los contenidos del curso apuntan a la formación de realizadores integrales que puedan resolver todos los pasos de la realización de un corto animado, desde el guión hasta la post-producción: “Pedimos que, para entrar a la escuela, sean dibujantes con ganas de que su dibujo se mueva”. Anualmente, concurren 30 alumnos y el cursado en el salón de la escuela se complementa con actividades de extensión e intercambio con otras instituciones educativas en la ciudad en formato de talleres y proyecciones. La *Escuela para animadores...* cuenta además con una biblioteca y videoteca, y un pequeño “Museo del Cine” que exhibe objetos referidos a la historia de la animación, de los cines de Rosario y un espacio dedicado a la memoria de Luis R. Blas (Rosario, 1923-1995), pionero de la animación experimental en Argentina. En este mismo salón, los sábados, domingos y feriados funciona el *Espacio animado* de *La Isla de los Inventos*, con actividades abiertas a los niños y jóvenes.

Las actividades de la escuela son impulsadas por un conjunto de trabajadores nucleados en la Cooperativa de Trabajo Animadores de Rosario Ltda., un grupo formado por más de 20 dibujantes y artistas

rosarinos que realizaban producciones audiovisuales independientes y ofrecen sus servicios a otras industrias culturales. Desde la Cooperativa, desarrollan y gestionan proyectos audiovisuales propios en todas las etapas de producción, priorizando objetivos artísticos y culturales. El objetivo general de la escuela es reunir cada año a treinta dibujantes, interesados en poner sus dibujos en movimiento para contar historias, mientras que los objetivos específicos son: concretar proyectos sobre intereses locales, generar un circuito de producción autónoma e independiente, facilitar y exhibir la producción de realizadores del interior del país y otorgar salidas laborales novedosas<sup>11</sup>.

### **3. LA CONSTRUCCIÓN DE SENTIDOS EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPALES: CUERPO, ESPACIO, TIEMPO E INFANCIA**

Espacio, tiempo, cuerpos, infancias... se trata de coordenadas que orientaron el trabajo político y de algún modo han posibilitado la construcción de experiencias alternativas. En estos casos, lo pedagógico ha sido resignificado bajo nuevas lógicas ligadas a consideraciones más amplias en torno al espacio urbano y la urbanización. Sin embargo, estos procesos no están exentos de contradicciones, tensiones y complejidades; algunas de las cuales nos proponemos analizar en este apartado.

#### **3.1. LOS ESPACIOS PÚBLICOS COMO ESPACIOS PEDAGÓGICOS**

El espacio y el tiempo son categorías básicas de la experiencia social y, en el marco de concepciones más amplias en torno al derecho a la educación y la participación social, son recuperadas y resignificadas en los espacios pedagógicos y la trama urbana de la ciudad de Rosario de un modo particular. Los ordenamientos simbólicos del espacio y el tiempo conforman un marco para la experiencia por el cual aprendemos quiénes y qué somos en la sociedad (Harvey, 1998). Como afirma Harvey, “por debajo de la apariencia de las ideas de sentido común y presuntamente naturales sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha. Los conflictos no sólo nacen de apreciaciones subjetivas reconocidamente distintas, sino de las diferentes cualidades materiales objetivas del tiempo y el espacio que son considerablemente decisivas para la vida social en situaciones diferentes (1998: 229)”.

---

11 En sus primeros tres años de vida, la Cooperativa ha estrenado el primer largometraje animado realizado en Rosario (*Rosario misteriosa*), y ha realizado tres temporadas del ciclo Cabeza de ratón, ganador de premios estímulo a la producción audiovisual. Este ciclo forma parte de una producción anual para un programa de TV donde se exhiben las producciones de los egresados y docentes. Disponible en <<http://www.rosariomisteriosa.com.ar/>> y <[www.cabezaraton.com.ar](http://www.cabezaraton.com.ar/)>.

Yo me pregunto si sólo las instituciones de educación formal son los únicos espacios de la educación. Por eso también nos animamos a decir que la ciudad educa. Está bueno ver esas cosas, nosotros mismos tenemos interrogantes. (Entrevista a docente de *La Isla de los Inventos*)

Los diferentes espacios educativos que conforman el *Tríptico de la Infancia* se orientaron fuertemente a lo artístico y la revalorización de los sentidos en la formación pedagógica de la infancia y juventud. Se trata de una propuesta de creación municipal, en un esfuerzo más amplio por revalorizar los espacios públicos de uso y construcción compartida. Si el dominio sobre el espacio constituye una fuente fundamental y omnipresente del poder social sobre la vida cotidiana (Harvey, 1998), resulta interesante detenerse en aquello que los testimonios expresan respecto de la intencionalidad de construir otros espacios.

Te encontrás en un lugar donde la estética del consumo no aparece en lo más mínimo y donde las texturas, los materiales, los colores, los objetos, los dispositivos, están puestos en función de la narrativa, una narrativa pretenciosa. El *Tríptico de la Infancia* ya está en el imaginario del ciudadano. Vos preguntás y son muy pocos los que no conocen *El Tríptico...* y vos decís *La Isla de los Inventos*, fue una gran explosión, fue uno de los lugares de mayor expansión, de muy hacia fuera. Estoy maravillado y contento de poder transitar por un espacio cultural educativo. Todos los espacios culturales son educativos, pero con una intencionalidad profunda puesta en lo educativo. Múltiples lenguajes, cruces de áreas, cruce de saberes, la provocación de los sentidos para meternos en mundos extraños, diferentes, pero por todas las cosas de profundo sustento educativo. (Entrevista a coordinador de *La Isla...*)

Nosotros tenemos un especial cuidado e interés en el tratamiento de los espacios porque creemos que los espacios educan. Estamos convencidos, como también estuvieron convencidos los de la generación del '80, que el espacio es espacio-educar. Estaban convencidos de la homogeneización en la utilización de los guardapolvos, la ubicación de los bancos, en los corredores de mármol. Ellos tuvieron muy claro cómo iban a ser sus edificios, donde la sanidad tenía que estar impecable, donde el corredor y el panóptico eran esenciales para el control del nuevo ciudadano. Por esa misma razón vuelvo a repetir y remarcar que son espacios políticos no partidarios, sino político-educativos puestos al servicio de los ciudadanos y una huella profunda puesta en esto. (Entrevista a docente de *La Isla...*)

La arquitectura es una forma de comunicación y la ciudad es un discurso (Harvey, 1998). Si experimentamos la arquitectura como comunicación; si, como afirma Barthes (1999) los espacios son discursos y, por lo tanto, lenguaje, es interesante detenerse en las intencionalidades pedagógicas y el particular lenguaje expresado en la organización espacial de *La Isla...*, inspirada en la narrativa museológica:

La narrativa que narra la muestra de la isla fue pensada al modo en que los museos piensan sus guiones museológicos y geográficos en función a sus objetos para comunicar. Museológico, es el concepto, museográfico es lo espacial, se integran, se conjugan para dar una muestra en el museo, nosotros que no somos museo lo que proponemos es la narrativa en donde haya un gran texto en el espacio que permita a los visitantes hacer recorridos posible por este lugar. La narrativa en esto, es la antigua estación de trenes que funcionó hasta la década del '70. Ahí deja de funcionar, se refuncionaliza, vuelve a funcionar, se dan algunas experiencias piloto, se transforma en un crotario, en un abandono. Esto estuvo muy abandonado. Había grandes paredones que no se podía ver esa parte de la ciudad, paredones que no permitieron ingresar a la gente hacia el río. (Entrevista a coordinador de *La Isla...*)

Tiempo y espacio son también mediaciones básicas en la construcción social de la infancia. Comprender los sentidos y significaciones que les han sido asignados en las iniciativas municipales, permiten conocer no sólo *otras formas de organización y disposición de los elementos* sino también dar cuenta de otras miradas pedagógicas sobre las edades de la vida y el espacio público. Las decisiones que tienen que ver con el diseño de espacios y tiempos educativos no son operaciones mecánicas o neutras en cuanto a su significación (Escolano, 2000). El ambiente de aprendizaje es, desde esta perspectiva, más que una disposición del mobiliario o centros de interés. Los elementos que son dispuestos dentro del espacio físico son un poderoso instrumento de la política pública, en pos de la construcción de *otras formas* de aprender. Paneles que reflejan la luz; móviles de madera que ocupan el espacio aéreo, sombras y superficies con diferentes texturas, caminos con piedras, son algunos de los elementos presentes en los nuevos espacios educativos impulsados por el municipio. Estas intervenciones rescatan no sólo el producto, sino el proceso, el diálogo sensorial con el espacio; el recorrido y la mirada que permita dotar de nuevos sentidos al espacio vivido (Augustowsky, 2005). La arquitectura de muchos de los espacios culturales y educativos creados por el gobierno municipal comporta, de forma silenciosa o manifiesta, valores e imágenes que dan identidad a una particular concepción de infancia y ciudad.

La idea que hoy tenemos de la infancia como período de la vida humana preservado en tiempos y espacios específicos para el desarrollo y la preparación al ingreso en la comunidad de los adultos es una conquista de los tiempos modernos (Escolano, 2000). Las nuevas formas de la experiencia social, en un contexto de redefinición de las políticas públicas, de las lógicas familiares y de los sistemas educativos, están modificando en forma inédita las condiciones en las cuales se construye la identidad de los niños y transcurren las infancias de las nuevas generaciones (Carli, 1999). *Chiqui* González insiste sobre

procesos que, desde su perspectiva, producen el olvido de la infancia<sup>12</sup>. Éste, sostiene, es tal vez el principal error del mundo adulto: “Nos olvidamos rápidamente de la infancia y la gente le adjudica, con razón, muchos méritos”. Esta posición se inscribe en planteos más amplios sobre la infancia, desarrollados en diferentes campos del saber e interesados en comprender *la cadena histórica entre las generaciones*, en un contexto de debilitamiento del lazo social. Evoca invariablemente la memoria de la experiencia infantil en nuestra biografía adulta, las huellas de un pasado inscripto en el presente, nos interpela en tanto interlocutores de ese niño, desde diversas posiciones. Desde una concepción que recupera aportes de la pedagogía y la filosofía, las bases de las políticas educativas y culturales de Rosario se proponen recuperar el *mundo poético infantil* y sumergir también a los adultos en él.

Como señaláramos anteriormente, una de las figuras centrales en este proceso de construcción de una ciudad pensada *desde* los niños ha sido la actual ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe<sup>13</sup>, María de los Ángeles *Chiqui* González<sup>14</sup>. En numerosas conferencias y presentaciones públicas, ha insistido sobre la importancia de considerar los modos de estar en el mundo por parte de los niños, como puntos de partida de las políticas educativas y culturales:

En los tres primeros años de vida hay una manera de estar en el mundo, de aprender el tiempo y el espacio, el cuerpo y la necesidad del otro que hace frente completamente al paradigma moderno; que es el paradigma de la separación de ideas y emoción, de la vista y de la boca. El paradigma moderno pasó de las grandes orgías donde se chupaba al otro a la vista, que crea

---

12 Un interesante enfoque sobre este tema es el que aporta Carli, cuando afirma que “las infancias se configuran con nuevos rasgos en sociedades caracterizadas, entre otros fenómenos, por la incertidumbre frente al futuro, por la caducidad de nuestras representaciones sobre ellas y por el desentendimiento de los adultos, pero también por las dificultades de dar forma a un nuevo imaginario sobre la infancia. Desapareció ‘nuestra’ infancia, la de los que hoy somos adultos, la que quedó grabada en la memoria biográfica, y la de los que advienen al mundo nos resulta ignota, compleja, por momentos incomprensible e incontenible desde las instituciones” (1999: 16).

13 El Ministerio de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe fue creado por Ley de Ministerios en diciembre de 2008, con el objetivo de “desarrollar políticas públicas con la misión de brindar acceso igualitario e irrestricto de los bienes culturales a todos los ciudadanos”.

14 María de los Ángeles *Chiqui* González es abogada especialista en Derecho de familia y, a su vez, ha desarrollado una carrera artística donde se destacó como actriz, directora y dramaturga. Como gestora, en su paso por la Municipalidad de Rosario fue Directora General de *La Isla de los Inventos*, del Centro de Expresiones Contemporáneas y de la Ciudad de los Niños. Además fue Secretaria de Cultura de la Municipalidad de Rosario y, actualmente, es Ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe.

distancia. La vista es la condenación a estar solo, a ser lo que la modernidad quiso: un individuo encapsulado que necesita distancia para estar con otro. El niño pequeño no tiene idea de la distancia, busca el cuerpo de la madre y de los otros, o los asusta algo que no tendría que asustarlos. Un niño pequeño no conoce la división cuerpo-mente que la filosofía occidental nos metió adentro de la cabeza. (Chiqui González, EntreVista TV, 2010)

Si bien la consideración de *las infancias* como punto de partida y medida de las políticas educativas no ha sido objeto de mayores críticas, el emplazamiento de algunos de los espacios que conforman la oferta principal del municipio en una zona céntrica de la ciudad de Rosario sí lo ha sido. Diferentes sectores políticos y referentes culturales plantearon la importancia de localizarlos en las cercanías a barrios empobrecidos, principalmente en las afueras de la ciudad. De algún modo, la decisión por el emplazamiento de los nuevos espacios actualizó viejos debates en relación a la existencia de *dos ciudades*, divididas por una línea simbólica en relación al Norte-Sur de Rosario. La centralización de los espacios novedosos en la zona turística de la ciudad, más cercana al sector ribereño, ha sido leída por la oposición como expresión de un esfuerzo inacabado por reconstruir una trama urbana más integrada que permita el acceso de los sectores empobrecidos a la oferta educativa y cultural del municipio; al menos en una intensidad similar a la de sectores medios y medios-altos.

Está bueno tener eso, pero caminás tres o cuatro cuadras y te encontrás con la villa miseria. Hay dos ciudades y sigue habiendo dos ciudades, no lo han podido cambiar. (Entrevista a director de escuela cooperativa, Rosario)

De algún modo, las *formas de organización cultural-territorial* de Rosario expresan debates más amplios respecto de la hegemonía de imágenes espaciales organizadas en torno al par *centro-periferia*. La creación de espacios y ofertas culturales en zonas alejadas del centro de la ciudad de Rosario debe analizarse en relación con los procesos de descentralización más amplios descriptos anteriormente. Específicamente en relación a las iniciativas educativas y culturales, las zonas de emplazamiento de este tipo de espacios remiten asimismo a un esfuerzo más amplio por construir mayor acceso y diversidad de ofertas, en el marco de transformaciones más amplias del campo cultural.

#### **4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS PREEXISTENTES: DEBATES EN TORNO A LAS FORMAS DE CONSTRUCCIÓN POLÍTICA**

Como se ha señalado anteriormente, parte de la oferta educativa municipal se ha organizado a partir de experiencias o proyectos que, de



modo autogestionado, venían funcionando en la ciudad. Un ejemplo de esto es la Escuela de Animadores, cuya actividad nace de un trabajo sostenido por una cooperativa en el marco de debates más amplios en relación a las condiciones de realización de su tarea. La Cooperativa se organiza a partir de una serie de intereses compartidos entre diferentes animadores, no sólo en relación a la producción audiovisual sino también a partir de preocupaciones más amplias vinculadas a la consolidación de espacios culturales en la ciudad:

En una ciudad que no tuvo y no tiene un desarrollo industrial en la producción de dibujos animados y en medio de una acelerada evolución de las herramientas digitales para realizar y distribuir bienes audiovisuales, nuestra apuesta es poner el foco sobre el animador, sus motivaciones, su sensibilidad y su visión particular de la realidad, valorando la diversidad y la escala humana. Mientras en todo el mundo se producen cientos de horas de animación por día con fines comerciales, didácticos o expresivos y con 115 años de historia de la animación a nuestra disposición, nuestro desafío es descubrir de qué forma la animación rosarina puede ser una realidad sustentable con continuidad, que nos permita evolucionar y madurar, con carácter y temáticas propias, con sus canales de contacto con la comunidad que nos permitan sumarnos con nuestras producciones a una construcción colectiva de nuestra identidad y de nuestra cultura. (Fuente: Documentos de la Cooperativa de Trabajo Animadores de Rosario Ltda.)

Aquellos que actualmente forman parte de la cooperativa, venían trabajando juntos desde hace más de 15 años y tienen en común haber compartido una experiencia anterior en el taller de Luis Bras, animador independiente de la ciudad de Rosario<sup>15</sup>. Ninguno de los que comenzaron a nuclearse en la cooperativa tenía experiencia docente, por lo que la posterior creación y funcionamiento de la escuela constituyó para muchos un espacio también de formación como docentes. En el año 2004, el Centro Audiovisual de la Municipalidad de Rosario les propuso *institucionalizar* la experiencia, con la organización de una carrera de tres años. Desde la cooperativa, se planteó orientar la formación a dibujantes que ya estuvieran en actividad (no empezar desde cero), concentrando la propuesta en cuestiones vinculadas a la animación por un período de dos cuatrimestres. Además, se planteó la posibilidad de crear un programa de televisión que difundiera las producciones de los estudiantes y docentes de la escuela (hoy, *Cabeza de ratón*)<sup>16</sup>:

---

15 Bras fue un animador rosarino autodidacta y es considerado el fundador de la animación en Rosario. Trabajó en un sótano que está en San Lorenzo y Corrientes, durante los años '60 y '70. Fue docente en la Facultad de Bellas Artes de la Universidad Nacional de Rosario.

16 Este programa de televisión es, actualmente, uno de los proyectos principales de

Alentar a 30 dibujantes por año a que produjeran nuevos trabajos sin tener un soporte para después exhibirlos no tenía sentido. El proyecto de la escuela tenía que comprender en la misma iniciativa la creación de un programa de tele que todos los años diera salida a todos los trabajos que se produjeran acá y poner bajo un mismo proyecto a todos los dibujantes que andaban sueltos por la ciudad. (Entrevista a coordinador de *Escuela para Animadores*, Rosario)

En 2006 comenzó a funcionar la Escuela de Animadores en una gestión conjunta entre la Secretaría de Cultura de Rosario y la cooperativa. Como señaláramos, funciona en las instalaciones de La Isla de los Inventos, y por tal motivo ambas instituciones se han distribuido el funcionamiento y usos de los espacios de la escuela: *La Isla...* lo utiliza como parte de los recorridos didáctico-pedagógicos que ofrece a los alumnos de escuelas rosarinas, y la *escuela* lo utiliza los cinco días de la semana para el dictado de los cursos por la noche.

Tenemos estudiantes de afuera, de Santa Fe capital, de Paraná, de Córdoba, una chica de Chile, el año anterior han venido de Tucumán. [...] A nosotros nos gusta pensarlo como un espacio de sensibilización del tipo que ya sabe que quiere ser realizador. (Entrevista a docente de la *Escuela para Animadores*, Rosario)

La creación de la escuela no fue acompañada con la creación de cargos docentes para aquellos que dictan los cursos y talleres. Los alumnos que concurren abonan una cuota mensual mínima de cuya recaudación se destina una parte al pago de los sueldos. Los docentes que se desempeñan en la escuela son contratados por el gobierno municipal por el período de abril-noviembre, renovable cada año. El financiamiento de las actividades de la cooperativa y la ampliación de la escuela depende en parte de la participación en diferentes programas y políticas públicas orientadas al estímulo de la producción audiovisual. Es interesante destacar que este tipo de emprendimientos y experiencias locales no se restringen exclusivamente a las condiciones municipales, sino que se encuentran atravesadas por iniciativas gubernamentales provinciales y nacionales.

### **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

En el transcurso de las últimas décadas, las principales iniciativas municipales en materia educativa impulsadas en Rosario se han concebido

---

la cooperativa: la mayoría de las producciones realizadas en la Escuela de Animadores se consideran contenidos para el programa. Representa no sólo la posibilidad de difundir la experiencia de la escuela en la ciudad de Rosario, sino también ampliar los márgenes de visibilidad de la propia cooperativa a potenciales interesados en contratar sus servicios.

en articulación con políticas culturales más amplias. Estos diferentes programas e iniciativas educativas locales deben comprenderse, asimismo, a la luz de procesos de *organización cultural del territorio*. Como se vio anteriormente, la ciudad viene impulsando desde hace ya varios años un complejo proceso de descentralización, en cuya lógica se inscriben las políticas educativas y culturales. En el caso de Rosario, ambos ejes han orientado las iniciativas estatales en materia educativa. En muchos casos estos espacios educativo-culturales de la ciudad, sostenidos por el municipio, nacieron originalmente de experiencias impulsadas por grupos de artistas o con cierto arraigo en la escena cultural rosarina. Es decir, si bien el gobierno local creó instalaciones y acondicionó los espacios en los cuales dichas ofertas funcionan, en algunos casos los proyectos pedagógico-culturales que allí se despliegan hunden sus raíces en iniciativas anteriores sostenidas por diferentes colectivos de manera auto-organizada. Todas las políticas educativo-culturales impulsadas por el municipio se inscriben en un debate más amplio acerca del vínculo entre urbanismo, cultura y educación, principalmente en términos de las llamadas *ciudades educadoras*.

Asimismo, las experiencias reseñadas en este capítulo expresan una serie de orientaciones que otorgan nuevos sentidos a las políticas educativas, en el marco de procesos más amplios de redefinición del espacio, tiempo y sujetos. Se busca instalar un nuevo lenguaje, al mismo tiempo que construir otros lugares para los sujetos en tanto ciudadanos. En términos más amplios, se trata de propuestas que por un lado conllevan una crítica de fondo a las relaciones que los procesos de reforma han persistido en instalar, en torno a los espacios públicos y los vínculos entre diferentes sectores sociales en el espacio público; aunque paradójicamente algunas de estas propuestas se han construido sobre experiencias y esfuerzos que de modo complejo venían sosteniendo colectivos particulares. Es decir, la posibilidad de consolidar algunas de estas políticas (como por ejemplo la *Escuela para Animadores*) se ha hecho posible sobre condiciones de trabajo precarias para quienes en ellas se desempeñan (contratos a términos, falta de creación de cargos docentes, etc.).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Augustowsky, G. 2005 *Las paredes del aula* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Barthes, R. 1999 *Mitologías* (México: Siglo XXI).
- Carli, S. 1999 *De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad* (Buenos Aires: Santillana).
- Escolano, A. 2000 *Tiempos y espacios para la escuela. Ensayos históricos* (Madrid: Biblioteca Nueva).

- Feldfeber, M.; Caride, L.; Diyarian, M.; Grad, P. 2009 "Propuestas controvertidas, políticas resistidas: el proyecto de municipalización educativa en la provincia de Buenos Aires" en Feldfeber, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones* (Buenos Aires: AIQUE; Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires).
- Figueras, P. 2007 "Ciudades educadoras, una apuesta por la educación" en *CEE Participación Educativa* (España) pp. 22-27.
- Harvey, D. 1998 *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Kisilevsky, M. 1998 *Federalismo y Educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis de Maestría en Educación y Sociedad (Buenos Aires).
- Morduchowicz, A. 2008 *Hitos y hiatos del federalismo fiscal-educativo argentino* (Buenos Aires: IIPE).
- Tonucci, F. 2008 "La Ciudad de los Niños. ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?" en *Ingeniería y Territorio* (España: CICCIP) N° 75. En <[www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)>.

# CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: AVANCES, TENSIONES Y DESAFÍOS EN EL CAMPO EDUCATIVO

Mariel Karolinski

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la última década, las experiencias pedagógicas impulsadas por diversas organizaciones sociales como forma de lucha y resistencia en sus propios territorios de construcción política comenzaron a cobrar creciente visibilidad pública y a ser reconocidas en las políticas educativas, tanto en la agenda y en las legislaciones sancionadas (Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 y Ley de Educación Provincial N° 13.688/07, entre otras), como a través de los diversos modos de articulación con la burocracia del sistema. Estos procesos se dieron en un escenario político caracterizado por la asunción —a nivel nacional y provincial— de gobiernos *kirchneristas*<sup>1</sup> que, desde un discurso crítico del neoliberalismo hegemónico de los noventa y centrados en la recuperación del Estado como rector principal en materia económica y social, buscaron neutralizar la conflictividad social retomando ciertas reivindicaciones populares y promoviendo la integración de militantes de organizaciones políticamente afines al aparato estatal.

---

1 Este neologismo refiere tanto la gestión gubernamental argentina desde 2003 a la fecha, como al heterogéneo conjunto de ideas y sectores políticos identificados con el presidente Néstor Kirchner y con su esposa y sucesora Cristina Fernández (Sidicaro, 2011).

En este capítulo, nos proponemos analizar el campo de las políticas educativas de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) de la provincia de Buenos Aires, a partir de la incorporación de las organizaciones sociales que explícitamente decidieron acompañar el proyecto político liderado por Néstor Kirchner a partir del año 2003. Este interés se inscribe en la pregunta más amplia respecto de los modos en que las luchas populares pueden incidir en la construcción de políticas públicas más igualitarias que incluyan y reconozcan efectivamente a los sujetos tradicionalmente excluidos de los derechos sociales en general, y de la educación en particular.

A lo largo del trabajo, entonces, intentaremos reconstruir los procesos de incorporación de las organizaciones sociales en los ámbitos provinciales de definición y gestión de políticas educativas, identificar las racionalidades políticas subyacentes, los mecanismos a través de los cuales se materializa su participación en este campo y los efectos que la misma produce, así como los sentidos que los diversos actores involucrados otorgan a tales procesos.

Centramos la atención específicamente en las políticas desarrolladas por la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas (DPPSE) en el período 2005-2007 (gestión a cargo de Adriana Puiggrós), en tanto constituye el ámbito dentro de la DGCyE al que originariamente acceden las organizaciones dentro de la burocracia estatal.

Las reflexiones que aquí presentamos surgen como resultado de un estudio cualitativo, cuyo trabajo de campo combinó la utilización de fuentes primarias y secundarias (legislaciones, documentación y publicaciones oficiales) con la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y militantes/dirigentes de las organizaciones sociales que ocuparon cargos en la gestión<sup>2</sup>.

El capítulo está organizado del siguiente modo: en primer lugar, presentamos una breve genealogía sobre las formas de vinculación

---

2 El trabajo de campo del que se nutre este capítulo se inició en 2007 y continúa actualmente en el marco de la Beca *Maestría* UBACyT 2010-2013. Junto con la revisión y sistematización documental y bibliográfica, utilizamos como materiales de base para este escrito: 3 entrevistas a referentes del Área de Educación Popular de Barrios de Pie (AEP-BDP), 2 de los cuales a su vez fueron funcionarios de la DGCyE; el estudio en profundidad en 2 centros del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos del conurbano bonaerense, que involucró 6 entrevistas a estudiantes y docentes, y 5 observaciones participantes en las jornadas de clase; la asistencia a 2 jornadas de lucha organizadas por BDP frente al Ministerio de Educación de la Nación, a un taller de educación popular, y a la presentación de uno de los libros del AEP en el Congreso de la Nación; 9 entrevistas a funcionarios de la DGCyE durante el período 2005-2007, 3 de ellos militantes del Movimiento Evita (ME) (2 continúan desempeñando funciones como coordinadores territoriales de la DPPSE).

y/o articulación entre las organizaciones y el gobierno de Kirchner. Luego, con foco en la provincia de Buenos Aires, reconstruimos los mecanismos desplegados para la inclusión de estos colectivos al campo de las políticas educativas desarrolladas por la DGCyE, a través del análisis de dos de las líneas de acción impulsadas desde la DPP-SE: el Programa de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (PAEBJA) y las políticas para la oficialización de los jardines comunitarios.

### **ORGANIZACIONES SOCIALES, ESTADO Y KIRCHNERISMO**

En el transcurso de las últimas dos décadas, una multiplicidad de organizaciones territoriales se constituyeron en los barrios pobres del conurbano bonaerense, como estrategia de supervivencia y lucha contra los efectos excluyentes de las políticas neoliberales que limitaron la responsabilidad del Estado en la provisión de los derechos sociales básicos, entre ellos la educación. Aunque en sus inicios interpelaron al sistema político a partir de una demanda de asistencia, luego avanzaron en la creación de sus propias instituciones y en la gestión de políticas públicas a nivel local (Merklen, 2004/5), provincial y hasta nacional.

El crecimiento de este tejido organizacional en los territorios fue una de las formas en que se manifestaron las luchas populares a partir de la segunda mitad de los años noventa, en las que el movimiento piquetero de trabajadores desocupados se convirtió en un actor protagónico —combinado con otras modalidades de acción y organización como las asambleas barriales y los distintos movimientos de empresas/fábricas recuperadas. El estallido de diciembre de 2001 significó un punto de inflexión para la acumulación de estos procesos de lucha y expresó la crisis orgánica reinante, que tuvo como corolario la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa, en el marco de un cuestionamiento más amplio a la autoridad de la clase política hegemónica y a la capacidad de representación de los partidos políticos tradicionales, reivindicando la intervención sobre los asuntos públicos por parte de la ciudadanía autoorganizada (Natalucci, 2011).

La creciente conflictividad social, que tuvo su pico durante el año 2002<sup>3</sup>, fue experimentando luego un progresivo retroceso por la

---

3 Según los datos de la EPH-INDEC, para octubre de 2002 los indicadores económicos alcanzaron los valores más alarmantes: en los partidos del conurbano bonaerense el 53,5% de los hogares se encontraba debajo de la línea de pobreza y el 22,3% debajo de la línea de indigencia, mientras que la tasa de desocupación ascendía al 24,2%. En relación con la distribución del ingreso, los niveles de desigualdad mostraban que el 10% más rico superaba en 30 veces al 10% más pobre de la población, con un Coeficiente de gini que llegó a 0,528.

combinación de diversos factores: las dificultades de las organizaciones para sostener el nivel de intensidad y continuidad de las movilizaciones —sobre todo a partir del aumento de la represión de las acciones de protesta que culminó en junio de ese año con el asesinato de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán a manos de la Policía Federal, situación que obligó al gobierno de Eduardo Duhalde a anticipar las elecciones presidenciales—; la exigencia por parte de la opinión pública de retorno a la normalidad institucional (Svampa y Pereyra, 2005); y un proceso de recuperación gradual de la autoridad estatal y de *pacificación* del conflicto impulsado desde el poder político a través de la distribución masiva de planes sociales (Campione y Rajland, 2006; Gómez, 2009). Esta recomposición hegemónica iniciada por el gobierno de Eduardo Duhalde, continuó y se consolidó en la gestión de Kirchner desde 2003, favorecido tanto por la conformación de un escenario sociopolítico novedoso a nivel regional, caracterizado por la emergencia de gobiernos que asumen un posicionamiento crítico al consenso neoliberal hegemónico de los noventa, como por la evidencia de los primeros signos de reactivación del crecimiento económico. En ese contexto, el “éxito” del nuevo presidente radicó en implementar una serie de medidas que generaron fuerte expectativa social (ampliación del margen de negociación con los organismos de crédito internacionales; cambios en la cúpula militar y en la Corte Suprema de Justicia; políticas en materia de derechos humanos), recolocar en primer plano el sistema institucional, y neutralizar los niveles de conflictividad por medio de una estrategia de construcción de poder especialmente dirigida hacia las organizaciones piqueteras de matriz “populista” o “nacional-popular”<sup>4</sup>, incorporando ciertas reivindicaciones a la agenda política y promoviendo su integración al aparato estatal (Cortés, 2008; Svampa, 2009). Tras haber sido electo con apenas el 23% de los votos, Kirchner combinó esta estrategia con otra mayor que apuntaba a construir una base de apoyo propia, activa y organizada (Rocca Rivarola, 2011), a través de la conformación de un espacio político “transversal” alternativo a la estructura del Partido Justicialista, a través de la articulación entre distintos afluentes políticos que le permitiera garantizar la gobernabilidad (Godio, 2004 en Pérez y Natalucci, 2010).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el gobierno de Felipe Solá (2003-2007), autodenominado como “*la pata provincial de un*

---

4 Los autores denominan así a la matriz ideológica que se asienta sobre tres principios básicos: a) la conducción a través de un liderazgo carismático y personalista con fuerte retórica nacionalista; b) las masas-bases sociales organizadas en torno a la figura del pueblo-nación; c) un Estado redistributivo, con sustento en la conformación de una coalición interclases (Svampa y Pereyra, 2005; Svampa, 2010).



*Proyecto Nacional, que es el proyecto de Néstor Kirchner*” (Solá, 7-5-2005), también desarrolló una política de acercamiento con las organizaciones afines y de incorporación de varios de sus referentes a la gestión pública provincial<sup>5</sup>.

Las diversas investigaciones que abordan el origen del vínculo entre el gobierno *kirchnerista* y las organizaciones sociales presentan distintas perspectivas analíticas:

- a) quienes consideran el despliegue de una estrategia gubernamental “desmovilizadora”, que busca cooptar a los sectores más dialoguistas e integrarlos a la gestión estatal; mientras que intenta fragmentar, controlar y disciplinar a aquellos grupos más combativos (Campione y Rajland, 2006; Svampa y Pereyra, 2005; Svampa, 2009; Zibechi, 2009);
- b) quienes cuestionan la hipótesis de la cooptación y valoran, en cambio, las decisiones políticas tomadas por las organizaciones ante los desafíos planteados por el nuevo gobierno, basadas en afinidades ideológicas y/o programáticas (Antón *et al.*, 2010; Boyanovsky Bazán, 2010; Massetti, 2010; Natalucci, 2010; Natalucci y Schuttenberg, 2010);
- c) quienes enfatizan la producción de consenso social por parte del gobierno, a partir de la recuperación de los reclamos populares que venían expresándose desde 2001, por lo que la caracterizan como una política de “movilización selectiva” y de “cooptación del conflicto social” desde la esfera estatal (Bonnet, 2008; Cortés, 2008; Thwaites Rey y Cortés, 2010). En una línea similar, aunque desde otro andamiaje teórico, quienes consideran que Néstor Kirchner como nuevo líder habría logrado articular exitosamente una renovada hegemonía en torno al “pueblo argentino”, absorbiendo demandas de diferentes actores sociales. Así, la inclusión de las organizaciones afines en la gestión representa una autorización del populismo *kirchnerista* para ejecutar las políticas públicas de las cuales también son partícipes (Biglieri y Perelló, 2007).

---

5 A comienzos de 2006, Solá impulsó el Consejo de Integración Social para formalizar la participación de las organizaciones en las decisiones respecto de la gestión de los planes sociales, que dependía de la Subsecretaría de Políticas Públicas provincial, conducida por Emilio Pérsico, Secretario General del Movimiento Evita (*La Nación*, 22-02-2006). A estos cargos se sumaron otros menores como asesorías técnicas, y otros de mayor rango a nivel provincial y municipal (Boyanovsky Bazán, 2010). Finalmente, tanto a nivel nacional como jurisdiccional, las distintas organizaciones presentaron candidaturas electorales para cargos legislativos dentro de las listas del Frente para la Victoria.

Pese a las divergencias, varios de los autores citados coinciden en identificar un trato diferenciado del gobierno entre los colectivos ideológicamente afines y aquellos que se aglutinaron en el arco opositor, sobre quienes recayó una política orientada a estigmatizar y deslegitimar las acciones de protesta, fundamentalmente a través de los medios masivos de comunicación (Svampa y Pandolfi, 2004; Gómez, 2006). En consecuencia, se produjeron reconfiguraciones en los posicionamientos políticos de las organizaciones sociales movilizadas, así como en las lógicas de acción subyacentes<sup>6</sup>: mientras que aquellas ligadas a los partidos de izquierda tradicionales y las nucleadas en el espacio de “las nuevas izquierdas”<sup>7</sup> rechazaron toda vinculación con las estructuras estatales que limite procesos de construcción autónomos; las organizaciones “nacional-populares”, aunque desde fundamentos no unívocos, reconocieron positivamente las oportunidades políticas abiertas con el nuevo gobierno, tanto por la recuperación de banderas históricas del campo popular como por la convocatoria a integrar el proyecto de la “transversalidad”. Estos diagnósticos generaron desplazamientos en las identidades y en los modos de intervención política: de llamarse “piqueteras” pasaron

---

6 No obstante, es preciso señalar que previa asunción de Kirchner, ya era posible identificar un espacio piquetero fragmentado en dos grandes sectores: por un lado, el “eje matancero”, integrado por la FTV (Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat) y la CCC (Corriente Clasista y Combativa), con fuerte tendencia hacia la negociación y la institucionalización —de hecho, se integraron a los Consejos Consultivos de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, lanzado por el gobierno de Duhalde en el año 2002—; y por el otro, el de las organizaciones ligadas a los partidos de izquierda y las independientes, que conformaron el Bloque Piquetero Nacional, con un posicionamiento más confrontativo, sostenido en la movilización callejera en oposición a los sucesivos gobiernos (Svampa y Pereyra, 2005).

7 Las organizaciones ligadas a los partidos de izquierda tradicionales se nutren de las diferentes variantes del marxismo, asumiendo la superioridad de la forma partidaria, y una determinada concepción del poder y del cambio social ligada al antagonismo de clases y a la construcción del socialismo, en una dinámica que se ubica entre la vía revolucionaria (la toma del poder) y la vía reformista institucional (la lógica electoral) (Svampa, 2010). Por su parte, las “nuevas izquierdas” constituyen un espacio heterogéneo de organizaciones independientes identificadas en un arco ideológico muy amplio que comprende desde el guevarismo hasta las distintas expresiones del autonomismo. Todas ellas (el Movimiento Teresa Rodríguez —MTR—, la Unión de Trabajadores Desocupados —UTD— de Mosconi, los Movimientos de Trabajadores Desocupados —MTD— aglutinados en la Aníbal Verón, muchos de los cuales luego pasaron a conformar el Frente Popular Darío Santillán), sin renunciar a la movilización, promovieron el desarrollo de nuevas formas de militancia con fuerte anclaje en la construcción territorial, y con gran desconfianza hacia las estructuras partidarias y sindicales burocratizadas, afirmadas en la autonomía, la horizontalidad y la democracia por consenso (Svampa, *idem*).

a autodenominarse “sociales”; de la preeminencia de la protesta callejera al trabajo territorial en los barrios con mayor disponibilidad de recursos y el progresivo acceso a cargos públicos en las áreas correspondientes a sus intereses (Pérez y Natalucci, 2010). Es este conjunto de aspectos el que permite ubicarlas dentro del “espacio militante *kirchnerista*” (Pérez y Natalucci, 2010) o denominarlas, más directamente, como organizaciones *filokirchneristas*. En esta línea, las cuatro más representativas —la FTV; Barrios de Pie (BDP) (hacia 2006 integrado a la agrupación Libres del Sur)<sup>8</sup>, el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita (que en 2005 se sumaría al Movimiento Evita) y el Frente Transversal Nacional y Popular (FTNyP)— se unieron en el Frente de Organizaciones Populares (FOP) en junio de 2004 y consensuaron el documento político “La hora de los pueblos”<sup>9</sup> en el que manifestaron su apoyo al presidente Kirchner, y la decisión de conformar su “base social” al asumirse como “*constructores de la acumulación de fuerzas sociales y políticas a favor del nuevo rumbo emprendido [...] para enfrentar el único hegemonismo peligroso: el de los grupos de poder económico que manejaron durante décadas el destino del país, en contra del pueblo y la nación*”. Este posicionamiento sirvió como puntapié para profundizar el acercamiento con el gobierno, cuestión que se expresó en la convocatoria a representantes de cada una de las organizaciones mencionadas como asesores en la Secretaría General de la Presidencia, y en la apertura para que éstas y otras menores comenzaran a “*diseminarse a lo largo de la estructura del Estado*” (Boyanovsky Bazán, 2010: 142)<sup>10</sup>.

---

8 Cabe aclarar que tanto Barrios de Pie como Libres del Sur se retiraron del oficialismo a mediados del año 2008, por un fuerte cuestionamiento a la decisión de Kirchner de recomponer el PJ y presidirlo, relegando el proyecto de la transversalidad. Esto hizo que sus dirigentes renunciaran a los cargos en el Poder Ejecutivo, no así a las bancas alcanzadas (Natalucci, 2010).

9 Este documento se abrió a la discusión en el marco de la 1° Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, llevada a cabo en Parque Norte el 21 de junio de 2004, donde se presentó formalmente la FOP, y de la que participaron más de 30 organizaciones afines (Boyanovsky Bazán, 2010). Para septiembre de 2004, estas mismas organizaciones conformaron la Mesa Coordinadora por un Nuevo Proyecto Nacional, a la cual se integraron dirigentes de otras fuerzas políticas con experiencia militante en la izquierda peronista de los años '70, y desde la cual convocaron a un acto en el Luna Park al que asistieron ministros del gabinete nacional. Para diciembre del mismo año conformaron el Frente Patria para Todos, junto con dirigentes de la CTA y funcionarios no peronistas, con el objetivo de consolidar un espacio transversal que logre hacer avanzar la política oficial en el camino de la justicia social, la democracia participativa y el desarrollo económico (Pérez y Natalucci, 2010).

10 BDP fue la primera en acceder a un cargo en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS): Jorge Ceballos, uno de sus principales referentes, asumió la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria entre 2004 y 2006 y luego, hasta 2008, pasó a

El recorrido hasta aquí presentado pone en evidencia la centralidad del Estado como referente ineludible de las luchas políticas de las organizaciones populares, en su doble dimensión, es decir como la relación básica de dominación en la sociedad capitalista y, al mismo tiempo, como aparato institucional que expresa las contradicciones inherentes a tal orden social, y que permiten en su accionar específico no neutral garantizar su reproducción (O'Donnell, 1977; Oszlak, 1982). Es en el propio seno de sus instituciones de gobierno donde se dirimen las disputas entre las diversas clases y fracciones de clase por incidir en la definición de los problemas sociales relevantes y orientar políticamente su resolución, por lo que es posible concebirlo como una arena de conflicto y negociación (Oszlak, 1982). Es desde esta perspectiva que adquiere sentido la pregunta sobre los modos en que materializa la lucha de las organizaciones *filokirchneristas* dentro de las estructuras estatales. Veamos qué sucede específicamente en el campo educativo.

### **POLÍTICAS EDUCATIVAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES POST 2003**

Como planteamos en el apartado anterior, el escenario político abierto desde la asunción de Kirchner generó realineamientos en las organizaciones populares. Los colectivos identificados en la tradición “nacional-popular” decidieron apoyar y participar activamente en el nuevo gobierno, interpelados por su convocatoria a conformar el espacio “transversal”. Este acercamiento implicó para las organizaciones el acceso a mayor cantidad de recursos, la confianza política como base social de apoyo, y la posibilidad tanto de asumir cargos como funcionarios públicos —en áreas gubernamentales existentes o espacios institucionales creados *ad hoc*— como de integrar las listas de candidatos del Frente para la Victoria en distintas jurisdicciones.

Si bien la integración a los aparatos estatales se dio fundamentalmente en la cartera de Desarrollo Social de la Nación, en el área educativa, organizaciones como el ME, BDP, el FTNyP y la FTV (junto

---

la Subsecretaría de Capacitación y Organización Popular, desde donde desarrolló el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social (Perelmiter, 2009), del que también participaron organizaciones más pequeñas. Además, integrantes de BDP ocuparon cargos en Cancillería, en el área de Salud del MDS y en el Programa de Alfabetización “Encuentro” del Ministerio de Educación de la Nación. La FTV también tuvo militantes en el MDS, con participación protagónica en el Programa Arraigo, que en 2006 pasaría a depender de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, creada a demanda de Luis D'Elía —su principal referente—, bajo la órbita del Ministerio de Planificación. En esta cartera también tuvieron cargos el FTNyP y el Evita. La primera, ubicó a su vez un embajador en Cancillería, y ambas tuvieron funcionarios en el MDS.

con otras más pequeñas) tuvieron una participación considerable en el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos “Encuentro”<sup>11</sup>, tanto por el acceso a cargos de gestión en el Ministerio de Educación, dentro del área de “Coordinación con las organizaciones sociales” del Programa, como por la incorporación de una iniciativa educativa ya previamente desarrollada por la militancia barrial, como parte de las líneas de acción ahora impulsadas desde el Estado. Sin embargo, es pertinente señalar aquí que la convocatoria a organizaciones territoriales para el desarrollo de una política de alfabetización a nivel nacional no resulta original del *kirchnerismo*. Ya entre 1965-66 durante el gobierno radical de Arturo Illia, y en la década siguiente, en el marco del tercer gobierno *peronista*, se impulsaron campañas masivas de alfabetización, implementadas en centros extraescolares. El caso de la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (CREAR), desarrollada desde la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) desde el año 1973, constituye el antecedente paradigmático en este sentido, al haber sido impulsada no sólo con el objetivo de erradicar el analfabetismo, sino a la vez de fortalecer el proyecto político del *peronismo* gobernante, a través del incentivo a la participación política por medio de la organización comunitaria. Con este fin, se estructuró la campaña de modo tal de garantizar la llegada a todos los destinatarios, a partir de la combinación entre el trabajo voluntario de coordinadores de base —que en su mayoría eran militantes político-partidarios— con la apertura de centros de alfabetización en espacios vecinales, sindicales y/o de activismo político a nivel barrial (Rodríguez, 1997; Tosoloni, 2011).

Es esta integración de las acciones de la CREAR en la dinámica y en las formas de organización comunitarias, y el aprovechamiento de la militancia como dispositivo de construcción y acumulación

---

11 Se crea en agosto de 2004 con el fin de alfabetizar a jóvenes y adultos de 15 años y más, y de favorecer y acompañar este proceso dándole continuidad en las instituciones de la EDJA, para que completen la educación básica obligatoria. Estos objetivos se llevarían a cabo en dos etapas consecutivas: una primera, de cinco o seis meses de duración, destinada a la alfabetización inicial, a partir de la convocatoria de alfabetizadores voluntarios (integrantes de organizaciones no gubernamentales, sindicatos, agrupaciones barriales, organismos religiosos, alumnos de institutos de formación docente, etc.) y de docentes de la EDJA, según la decisión de cada provincia; y una segunda, orientada a garantizar la finalización de la escolaridad primaria en instituciones del sistema educativo formal, que queda bajo la responsabilidad de las autoridades de cada jurisdicción. El Ministerio nacional es el encargado de proveer los materiales de apoyo para los alfabetizadores y de firmar los convenios con las organizaciones que decidan implementarlo a nivel territorial (Res. CFCyE N° 226/04).

política a nivel territorial, lo que se reactualiza con el Programa Encuentro, y lo que pone de manifiesto, en cierta medida, la estrategia de lucha que los colectivos *filokirchneristas* recuperan de la tradición de la “izquierda nacional” de los años '70 —que incluyó a parte del *peronismo*—, expresada en la participación de la disputa al interior de las estructuras estatales para avanzar hacia la consolidación de un proyecto de liberación para los sectores populares (Cortés, 2008). Esta identificación, desde nuestra perspectiva, puede ser leída en este nuevo contexto como la posibilidad de aportar al desarrollo de políticas públicas favorables a estos sectores y de fortalecer a las organizaciones y a las experiencias territoriales que éstas impulsan con más recursos y con el reconocimiento simbólico que imprimía el hecho de ser una propuesta oficial:

*[...] como movimiento BDP habíamos sido una de las organizaciones a nivel nacional que habíamos tomado el programa cubano 'Yo sí puedo' [...]. Cuando nos integramos al programa 'Encuentro', empezamos a llevar adelante una cantidad de acciones que creíamos que tenían que ver con poder imprimir a las políticas públicas determinadas experiencias que iban a enriquecer una política con un programa de alfabetización: trabajar insertos en el barrio, el trabajar con voluntariado, el compromiso social que eso implicaba, las capacitaciones, pero también las tareas de relevamiento, el poder abrir los centros insertos en los propios barrios, en una sociedad de fomento, en un comedor comunitario, en una casa de familia, trabajar con los referentes barriales además de con estudiantes o docentes que pudiesen no ser del barrio y que cumplieren ese rol de voluntarios, militantes. (Coordinadora Nacional del Área de Educación Popular de BDP, Directora Provincial de Educación y Trabajo 2006-2007; Directora Provincial de Educación de Adultos 2008-9)*

*Y el apoyo del Estado es clave. [...] el ejemplo es este: cuando nosotros alfabetizamos con el 'Yo sí puedo' por la propia, diciendo: 'Hola, ¿qué tal señor?, nosotros somos de Barrios de pie' [...], era difícil tratar de alfabetizar. [...] Pero cuando íbamos con el plan 'Encuentro', donde había propaganda en la tele o donde había propaganda en la radio, donde había afiches en la calle... [...] Vos te ibas con el aparato del Estado a tu favor. (Referente del Área de Educación Popular, BDP)*

Asimismo, la experiencia en el “Encuentro”, en cierta medida, sirvió como “puerta de entrada” de las organizaciones a la gestión en la DGCyE hacia el año 2006, durante el mandato de Adriana Puiggrós; en especial, en la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas (DPPSE), porque quien fuera nombrada como directora había sido la responsable del área de “Coordinación con las organizaciones sociales” en el Programa nacional: al tiempo que la agrupación política que ella integraba había sido una de las firmantes del documento base del

Frente Patria para Todos, en diciembre de 2004 (ver Nota 10). Estos vínculos previos se conjugan, a su vez, con la particular trayectoria académica, política y militante de la propia Puiggrós<sup>12</sup>, congruente con las tradiciones en las que se inscribe la lucha de estas organizaciones, cuestión que estimuló en estas últimas el interés por ser parte del proceso que aquella lideraba, en el marco del proyecto *kirchnerista* más amplio.

Las afinidades políticas y las relaciones personales señaladas, sin embargo, no resultan suficientes para comprender cómo las organizaciones sociales —todas ellas, no sólo las *oficialistas*— fueron progresivamente reconocidas como actores legítimos dentro del campo de las políticas educativas de la DGCyE, si no consideramos también el contexto de expansión de las experiencias pedagógicas por ellas impulsadas en sus propios territorios de construcción política. En este sentido, es posible identificar desde espacios de apoyo escolar, propuestas de alfabetización, talleres de oficios y formación profesional, hasta proyectos de escolarización para jóvenes y adultos y para la primera infancia. Estas últimas iniciativas son las que lograron mayor desarrollo y visibilidad social, al poner de manifiesto las limitaciones del Estado como garante del derecho social a la educación, tanto por su incapacidad para dar respuestas integrales a las poblaciones excluidas desde los formatos escolares tradicionales (fundamentalmente en el nivel medio), como por la insuficiencia de la oferta (sobre todo en el caso de los jardines) (Elisalde, 2007; Forni, 2002; Gluz, 2009 y 2011; Kantor y Kaufmann, 2008; Karolinski, 2009; Langer, 2009; Sverdlick *et al.*, 2009; entre muchos otros). A través del despliegue de diversas estrategias de lucha, adquirieron reconocimiento público y paulatinamente lograron interpelar a las autoridades provinciales:

---

12 La figura de la Dra. Adriana Puiggrós como Directora General de Cultura y Educación resulta muy significativa para el tema de nuestra investigación, puesto que se trata de una personalidad con reconocida trayectoria en el campo de la historia de la educación y de las políticas educativas en Argentina y América Latina, que ha combinado sus desarrollos académicos con una sostenida militancia en la *izquierda peronista*, tanto en el ámbito universitario como en la definición de políticas públicas, al asumir como funcionaria en diferentes áreas de gobierno nacionales y provinciales, y a través de sus cargos legislativos. En este recorrido, es de destacar su labor como Fundadora y Directora del Programa “Alternativas pedagógicas y prospectiva educativa en América Latina” (APPEAL) en México y Argentina, desde 1981. Respecto de su actividad política, cabe señalar su experiencia como Asesora del Director General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, desde 2002 y hasta 2005 (momento en que lo reemplazó en dicha función), y su desempeño como Presidenta de la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) desde 2007.

*[...] aparecen jardines, escuelas primarias, centros maternos, bachilleratos que están desde hace mucho tiempo y necesitan algún tipo de legitimación porque el Estado no llegó. Muchísimos de ellos piden, de alguna manera, un subsidio o algo estatal porque el Estado no está cumpliendo.* (Puiggrós, 2010: 286-287)

Este proceso se inscribe en el escenario político abierto en nuestro país a partir del año 2001, que —tal como lo señalamos en el apartado anterior— puso de manifiesto la crisis del modelo neoliberal impulsado por el Consenso de Washington y con ella un fuerte cuestionamiento sobre los efectos excluyentes generados por los procesos de reforma y reestructuración estatal, fundamentalmente por parte de las organizaciones del campo popular. Así, el gobierno de Kirchner, en sintonía con otros proyectos políticos emergentes en el continente, buscó superar las consecuencias más devastadoras de las políticas neoliberales, a través del restablecimiento del poder estatal de dirección sobre algunos aspectos centrales de la política económica y social (Moreira *et al.*, 2008; Sader, 2008; Thwaites Rey, 2010)<sup>13</sup>.

En materia educativa, esto se expresó en una explicitación del carácter político del discurso y del quehacer educacional y en un distanciamiento de las concepciones más tecnicistas propias de la retórica de la eficiencia hegemónica en los noventa, para responder a las urgencias sociales y políticas del contexto. A través de un nuevo conjunto de leyes<sup>14</sup> se intentó avanzar sobre algunos de los problemas que acarreó la “transformación educativa” impulsada en la década precedente (Feldfeber y Gluz, 2011), proceso que se materializó, entre otras cuestiones, en la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) que, pese a conservar la resignificación que había incorporado la LFE respecto del sentido histórico atribuido a la educación pública —reducida a un problema de gestión y de propiedad sobre los edificios— (Feldfeber, 2003 y 2011), evidencia un reposicionamiento en el rol del Estado en tanto afirma su responsabilidad principal como garante del derecho social a la educación (Feldfeber y Gluz, *ídem*; Saforcada y Vassiliades, 2011).

---

13 En esta línea, los autores mencionados distinguen dos grandes proyectos: por un lado, aquellos gobiernos como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador que se proponen una ruptura más radical con el neoliberalismo hegemónico de los '90, en vías a la construcción del llamado “socialismo del siglo XXI”; por el otro, gobiernos como los de Argentina, Brasil y Uruguay, que avanzan en la configuración de modelos más inclusivos, aunque sin poner en cuestión el sistema capitalista.

14 La Ley de los 180 días de clase (2003), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004), la Ley de Educación Técnico Profesional (2005), la Ley de Financiamiento Educativo (2006) y la Ley de Educación Sexual Integral (2006). Para un desarrollo más exhaustivo sobre estas cuestiones, sugerimos consultar el capítulo de Feldfeber y Gluz en este mismo libro.



Estas modificaciones se dieron en simultáneo con la promoción de un discurso centrado en los imperativos de igualdad e inclusión y en la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal (Feldfeber y Gluz, *ídem*).

El gobierno de la provincia de Buenos Aires, alineado políticamente con el proyecto nacional, asumió estas orientaciones generales y desarrolló un plan educativo en el que definió la inclusión escolar como uno de los principales objetivos de su gestión:

*La política educativa que llevamos adelante [...] parte de reconocer que los niños, los adolescentes, los jóvenes, los adultos y los adultos mayores [...] registraron [...] el daño producido por las políticas neoliberales, y se dispersaron, y perdieron saberes de sobrevivencia, olvidaron o no alcanzaron a conocer los signos de la Patria que los excluía. [...] Consideramos que la inclusión es una categoría ordenadora del conjunto de la política actual, en particular en los criterios nacionales y provinciales de educación. (DGCyE, Informe 2006-7)*

Desde estos lineamientos generales, es posible identificar a nivel de la DGCyE una estrategia de gobierno a través de la cual se buscó integrar a los representantes de la militancia social y sindical que habían liderado los procesos de resistencia y lucha contra el neoliberalismo, y que en este nuevo escenario se manifestaban políticamente afines al proyecto oficial, bajo el supuesto de que el trabajo articulado entre este conjunto de actores con saberes diversos, pero con probada experiencia militante, permitiría traducir la retórica de la inclusión asumida como eje del plan educativo provincial, en modalidades de intervención que garantizaran la llegada a los sujetos excluidos del sistema:

— *¿Qué es lo que se pone en juego para definir que tanto [el director], un compañero histórico de militancia del SUTEBA<sup>15</sup>, asuma la responsabilidad en Alternativas Pedagógicas, o que [la directora], que venía de una organización como el Evita, asuma la responsabilidad de coordinar la Dirección de Programas...?*

— *Teníamos una ministra que tenía el coraje y la audacia de hacer cosas [...] entonces, en ese caso concreto lo que hizo fue muchas de las cosas que fue evidente que las hacía Néstor Kirchner [...], que es ser capaz de llamar a la participación de todos los que lucharon para esos objetivos, y que sean parte de la construcción de las formas, de las metodologías y de los instrumentos y de los caminos para hacer posible una demanda de un derecho que se*

---

15 Es el sindicato mayoritario de la provincia de Buenos Aires, base de la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) en la jurisdicción.

*venía reclamando y que había que instrumentarlo desde un sistema que todavía seguía siendo el mismo, de leyes que siguen siendo las mismas y de un Estado que sigue las mismas lógicas. Entonces, esto era un desafío...* (Directora Provincial de Políticas Socioeducativas, 2006-2007)

*Lo que pasa que vos tenés que entramar también al interior de las direcciones del propio sistema estatal. En el caso del proyecto que Adriana tuvo en los dos años que estuvo, los cuadros de las direcciones eran cuadros más políticos. Entonces yo con el Director de Media, con [el Director de Alternativas Educativas], yo hablaba políticamente, [...] así mano a mano como hablo con vos. Él venía con trescientas cosas y yo le decía qué sí y qué no e íbamos viendo. Pero vos tenías ahí también un plano de articulación en términos de un proyecto político educativo que era ver cómo hacer para incluir...* (Directora Provincial de Nivel Inicial, 2006-2007)

— *Y la decisión de articular con organizaciones territoriales ¿a qué se debe? [...]*  
— *Es imposible... sobre todo en provincia de Bs. As., en políticas de inserción reales como ésta, si no articulás con movimientos sociales o con organizaciones que hagan trabajo territorial...* (Director Provincial de Nivel Medio, 2005-2007)

Desde la perspectiva de las dos organizaciones que asumieron mayores grados de responsabilidad dentro de la DGCyE durante el período en cuestión (BDP y el ME)<sup>16</sup>, el acceso a los ámbitos de gestión se inscribe en el marco de sus reposicionamientos políticos y de modificación en las opciones de lucha a partir del ascenso de Kirchner: de la resistencia al neoliberalismo y la confrontación callejera en repudio a los gobiernos que lo representaban, al aprovechamiento de las oportunidades abiertas con el *kirchnerismo* y la decisión de dar la disputa al interior de las estructuras del Estado, fieles a la tradición *peronista* con la cual se identifican ambos colectivos<sup>17</sup>. Desde su óptica, este

---

16 Mientras que BDP asumió la Dirección Provincial de Educación y Trabajo (2006-2007) y la coordinación del Programa Provincial de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, dentro de la órbita de la Dirección de Coordinación de Programas (DCP) de la DPPSE, el ME tuvo a su cargo la DCP. Militantes de ambas organizaciones trabajaron como Coordinadores Territoriales de la DPPSE (el ME continúa teniendo, aunque en menor cantidad). Luego, durante el primer año de la segunda gestión de Mario Oporto en la DGCyE (2008-2011), BDP accedió a la Dirección Provincial de Educación de Adultos (2008-2009), que después pasó a manos de un integrante del ME (2009-2011).

17 Si bien existen diferencias entre el ME y BDP en relación con las vertientes del *peronismo* de los '70 que cada una recupera y reactualiza como guía para la acción política (mientras que la primera se identifica con la tradición *movimientista*; la segunda lo hace con la *tendencia revolucionaria*) (Fornillo, 2008; Cortés, 2008), nos interesa rescatar lo que ambas tienen en común para comprender las interpelaciones que generan al incorporarse como nuevos actores dentro del campo de las políticas educativas.

paso significaba un avance en la capacidad de incidir tanto en los contenidos como en los modos de construcción de políticas públicas inclusivas de los sectores populares y de sus intereses:

*[...] cuando se abre el proceso del kirchnerismo y entendemos que queremos ser parte de ese proceso político, empezamos a plantear la necesidad de transformar ese Estado, en el sentido de un Estado que favorezca la participación popular y que en la concepción de las políticas públicas, particularmente en las políticas de inclusión, se incorporen fuertemente en su diseño y en su llevada adelante, los aportes de las organizaciones del campo popular. [...] que todas aquellas organizaciones que trabajamos, fuimos parte de la resistencia [...] a través de la lucha y de la construcción en los barrios, en el periodo en que el Estado se había corrido de su responsabilidad social [...] que cuando el Estado empieza a aparecer otra vez, sea valorado y sea integrado a las políticas públicas, ¿no? [...] para que las políticas públicas realmente tengan un carácter popular, tienen que incorporar a los sectores populares, a sus organizaciones y a sus lógicas, ¿no? (Coordinadora Nacional del Área de Educación Popular de BDP, Directora Provincial de Educación y Trabajo, 2006-2007)*

*[...] en esta nueva etapa donde había que tender a llevar a lo formal todo lo que había estado por fuera de lo formal, con un análisis político de la etapa donde nosotros creíamos que había un gobierno distinto, como en este momento, pero el Estado no es distinto [...] sigue teniendo la lógica burocrática del neoliberalismo. Entonces, había que meter morochos en el Estado que empiecen a pelear esa lógica. [...] si antes era la etapa de la resistencia, ahora [...] la prioridad es la lógica de la construcción. Entonces había que destaparse la cara, dejar el palo y empezar a construir desde otro lado. (Referente de la Secretaría de Educación del ME, Asesor en la Dirección de Coordinación de Programas de la DPPSE, 2006-2007)*

Estas luchas por incidir en la definición de las políticas públicas, buscando torcer las relaciones de fuerza *desde adentro* de los aparatos de gobierno educativo provincial, cristalizaron fundamentalmente en dos de las direcciones de línea de la DPPSE: la Dirección de Coordinación de Programas (DCP) y la Dirección de Alternativas Educativas (DAE)<sup>18</sup>. Entendemos que el análisis sobre los modos de construcción de algunas de las políticas desarrolladas por estas Direcciones permite identificar dos mecanismos a través de los cuales se materializó la participación de las organizaciones sociales en el campo de las políticas educativas de la provincia de Buenos Aires:

---

18 En los testimonios de los entrevistados se la nombra indistintamente como Alternativas Educativas o Pedagógicas. Este último es el nombre con el que figura actualmente en el organigrama de la DPPSE de la DGCyE. Por otro lado, cabe agregar que dentro de la DPPSE también funcionaban la Dirección de Consejos Escolares y la Dirección de Cooperación Escolar.

- a) La oficialización de las experiencias pedagógicas gestadas en el ámbito comunitario;
- b) La oficialización de la militancia territorial (Perelmiter, 2009), tanto por medio del acceso de militantes de las organizaciones como funcionarios públicos, como por la apropiación del trabajo de base como dispositivo protagónico de intervención para las políticas socioeducativas. La combinación entre ambos mecanismos da cuenta del desarrollo de una estructura estatal que se extiende desde los ámbitos centrales de gestión hasta los territorios, de manera análoga a la experiencia de la DINEA de los años '70, pero ahora resignificada en un escenario político distinto.

Proponemos a continuación un recorrido por dos de las líneas de acción impulsadas desde la DPPSE: el Programa de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (PAEBJA) y las políticas para la oficialización de los jardines comunitarios. Se trata de iniciativas que materializan los mecanismos mencionados, al tiempo que sirven para ilustrar dos modos diferentes de construcción de políticas educativas, y de articulación entre las experiencias impulsadas por las organizaciones sociales y la oferta tradicional del sistema, ambas desarrolladas con el fin de promover la inclusión escolar.

### **CONSTRUYENDO POLÍTICA DESDE ADENTRO: EL PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN BÁSICA PARA JÓVENES Y ADULTOS (PAEBJA)**

Este programa constituyó una de las líneas prioritarias de la DCP. Pero antes de adentrarnos en el análisis específico de esta política, es preciso señalar que dicha Dirección estuvo a cargo de una referente provincial del Movimiento Evita, hoy responsable de la Secretaría de Educación de la organización. Su llegada puede comprenderse en el marco de los vínculos que la organización había tejido con la Directora de la DPPSE en el Programa nacional “Encuentro” (como mencionamos en páginas anteriores) y de las estrechas relaciones que la misma mantenía con el gobernador provincial Felipe Solá (ver Nota 6).

A su vez, la Dirección de esta área representó una oportunidad política para incorporar más fuerza militante a la gestión, a través de la designación como *“coordinadores de los distintos programas [...] a un compañero de cada organización social...”* (Directora de Coordinación de Programas de la DPPSE, 2006-2007).

En sintonía con lo definido en el Plan Educativo provincial, se definió como propósito principal *“hacer de los recursos del Estado herramientas políticas que promuevan la inclusión educativa”*, por lo que se buscó profundizar el desarrollo y acercamiento *“a los barrios, a las*

*escuelas y a otras instituciones [...] para que niños, jóvenes y adultos tengan oportunidades de acceder a la educación” bajo “la responsabilidad de garantizar la igualdad de todos al derecho a la educación” (DCP, Informe de gestión, 2006/7). En consecuencia, se llevaron adelante diversas líneas de acción, algunas de ellas impulsadas desde el Ministerio de Educación de la Nación.*

En relación con la gestión de las políticas implementadas, se promovió la creación *ad hoc* del cargo de “referente/coordinador territorial”<sup>19</sup>, para ser ocupado por integrantes de organizaciones sociales afines —y también del SUTEBA—, asumiendo que el trabajo militante habría de ser el mecanismo más adecuado para “*mostrar adonde no se llegaba*” (Directora de PSE), y para *poner en movimiento* a la Dirección en los distintos territorios:

*[...] había mucho ruido cuando llegábamos nosotros, porque llegábamos los piqueteros. Yo no te puedo decir la resistencia que tenían. Yo creo que sabían que [...] no íbamos a entrar ahí para reproducir cosas, que sabían que se venía laburo. [...] meterle con todo a recorrer todos los caminitos, a aprender todos los circuitos y creo que la vuelta más grande que hicimos fue darles de baja ‘Aprendizajes en Acción’, que tuvo un costo político terrible. [...] Y lo que hicimos fue con todo ese dinero decir: ‘¿nosotros qué necesitamos? Necesitamos un referente o dos referentes, de acuerdo a cada municipio o de acuerdo a la identidad poblacional y a la cantidad de servicios y de organizaciones que teníamos en cada municipio... designar un compañero como referente de Políticas Socioeducativas que salga a militar los programas. [...] Esto se consensuó con todas las organizaciones [...] Libres del Sur, FTV, Frente Transversal, el Evita, la Manuel Ugarte... [...] el SUTEBA presentó también compañeros [...] la idea era difundir todos los programas... (Directora de Coordinación de Programas de la DPPSE, 2006-2007)*

Estas intenciones, sin embargo, encontraron obstáculos en la práctica cotidiana, en tanto suponen la incorporación al campo educativo de nuevos actores —los “recién llegados”, al decir de Bourdieu (2010)— que ponen en cuestión las relaciones de poder establecidas y los mecanismos de gestión tradicionales.

Un ejemplo paradigmático de las tensiones generadas a partir del desarrollo de políticas que prevén el trabajo articulado entre actores escolares y el “funcionariado-militante” de las organizaciones sociales lo constituye el Programa Provincial de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (PPAEBJA) bajo estudio.

El mismo se crea en el año 2006 (Res. 749/06), a partir de la propuesta de un conjunto de organizaciones sociales que venían parti-

---

19 Hoy continúa vigente como el Programa de Coordinadores Territoriales dependiente de la DPPSE.

cipando del Programa “Encuentro” y que identificaban la necesidad de promover la finalización del nivel primario para todas aquellas personas que hubiesen transitado por el proceso de alfabetización. El PPAEBJA constaba<sup>20</sup> de dos etapas: una primera de 5 meses de duración dedicada a la alfabetización que implicaba, en definitiva, la implementación del “Encuentro” a nivel provincial; y una segunda que comprendía el proceso de finalización de la primaria. Mientras que la primera estaba coordinada por la DCP, para la segunda se previó la articulación con la Dirección de Educación de Adultos, tanto para la designación de los/as docentes que estarían a cargo de los centros de terminalidad como para la titulación.

En el caso que quienes hubiesen culminado el “Encuentro” quisieran continuar sus estudios, podían hacerlo en los mismos centros de alfabetización inicial, respetándose días y horarios de funcionamiento.

Dentro de la DCP, la coordinación estuvo a cargo de una referente de BDP, aunque los centros de alfabetización y terminalidad podían ser abiertos por las distintas organizaciones sociales que implementaran el programa en los barrios. Cada uno de estos centros, a su vez, dependía de una escuela pública de adultos del distrito. Los/as docentes eran seleccionados de acuerdo al listado oficial y recibían una remuneración equivalente a los de la modalidad de Adultos y Formación Profesional, aunque no formaban parte de la planta orgánica funcional del establecimiento escolar. Si bien para asumir el cargo no les exigían la especialización en educación de adultos, debían cumplir con la “Capacitación de docentes para la inclusión de Alfabetizados en el Sistema Educativo” (Resolución 4607/05), que constaba de cuatro encuentros de duración y en cuyo diseño y dictado habían participado integrantes de las organizaciones, junto con docentes de la modalidad.

Ahora bien, al recuperar las valoraciones que los distintos actores expresan sobre el programa, podemos identificar una serie de tensiones respecto de quiénes poseen mayor capacidad y legitimidad política y social para promover estrategias que favorezcan la inclusión de los jóvenes y adultos que se encuentran por fuera del sistema escolar, y de qué modo logran hacerlas efectivas. Estas disputas se ponen de manifiesto en la definición de, al menos, tres cuestiones concretas: a) los espacios y modalidades en que se desarrollan los procesos de escolarización; b) los sujetos habilitados para llevarlos adelante; y c) los mecanismos desplegados para la gestión en los territorios.

---

20 Actualmente, el Programa “Encuentro” sigue vigente, pero el tramo de terminalidad educativa se realiza en el marco del Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs), cuya implementación a nivel provincial está a cargo de la Dirección de Educación de Adultos.

Respecto de la primera cuestión, con el propósito de facilitar el acceso de la población al Programa, una de los aspectos más apreciados tanto por las organizaciones como por las autoridades de la DPPSE, es la posibilidad de abrir centros de alfabetización y terminalidad en espacios alternativos a la escuela, ubicados en los propios barrios en que transcurre la vida cotidiana de los y las estudiantes, tales como sociedades de fomento, parroquias, clubes, y también en ámbitos de construcción política de base de las distintas organizaciones sociales involucradas. Este formato, similar al que promueve el Encuentro y al que otrora fomentara la CREAM, pone en cuestión la idea de que la escuela constituye el único lugar habilitado para la escolarización:

*El sistema educativo se extendió. No es solamente de la escuela para adentro, sino que llega a lugares donde nunca antes había llegado el Estado. Estos nuevos ámbitos donde se desarrolla la escolarización presentan mejores condiciones para que los adultos que quieren y tengan la intención de seguir estudiando puedan retomar la escolaridad dentro del sistema. [...] Tanto las organizaciones sociales como los centros de fomento, los gremios o las iglesias son las que han abierto los centros de alfabetización. Son las que están permanentemente en los barrios, las que difundieron la propuesta y convocaron a las personas. (Directora de la DPPSE, 2006-7, Portal Educativo, ago/sep, 2006)*

*El docente sale de la escuela y va al territorio [...] va a los centros de alfabetización que funcionan en cada uno de los barrios. Es una nueva forma de educar dentro de la educación formal. [...] El programa de terminalidad tiene como punto de partida la confianza en las organizaciones sociales porque ahora [...] el sistema educativo llega a lugares y a personas donde antes no había podido llegar. Es un espacio de escolaridad nuevo. (Responsable en Berazategui del PPAEBJA, Portal Educativo, ago/sep, 2006)*

Si bien la posibilidad de crear espacios de escolarización alternativos ya estaba prevista en la modalidad de Adultos a través de los centros fuera de sede, para las organizaciones la estructura que prevé el Programa representa un avance sobre la oferta oficial en la medida que permite alterar las jerarquías establecidas, trasladando la potestad sobre el proceso educativo desde los directivos a los estudiantes y a ellas mismas, quienes asumen la responsabilidad de respetar las necesidades y posibilidades de los educandos:

— *Claro, vos cubrirs el cargo, pero no es lo mismo la escuela de adultos porque tiene las mismas dinámicas y las mismas normas que la escuela infantil.*  
— *¿En qué sentido?*  
— *Bueno porque hay un horario, estás con el guardapolvo, ponés la pauta, aunque sean adultos o adolescentes su voz no tiene injerencia, pueden opinar pero no decidir; en cambio acá deciden ellos, eso es la diferencia que no entienden hoy por hoy los directores ni los inspectores. [...]*

— [...] *¿Qué diferencia hay entre esos anexos y esta experiencia, estos centros?*  
— *Y hay una diferencia, allá no hay organizaciones sociales que intervengan, es el director. Es igual que en la escuela, como si se abriera un grado más, la potestad absoluta la tiene el director y el lugar lo decide el director. Acá no es así, acá el director no decide el lugar. [...] Si yo acá mañana decido sacar un día, poner un día a la mañana, tres días a la tarde y otro a la noche, nosotros lo hacemos en cualquier momento del año. [...] el programa lo permite...*  
(Docente del centro de San Miguel y Coordinadora distrital del PPAEBJA, militante de Libres del Sur)

La admisión de docentes que no contaran con la formación específica en educación de adultos y la incorporación de la capacitación como requisito que impone el PPAEBJA para la asunción del cargo ponen de manifiesto una segunda tensión. Para las organizaciones, la participación en el diseño y dictado de la capacitación significó otro logro sobre la modalidad en tanto implicó la posibilidad de aportar a la formación político-ideológica de los maestros y a la problematización previa de las condiciones de vida de la población a atender, desde la perspectiva de la educación popular:

*[...] es una capacitación fundamentalmente ideológica, ¿no? Porque también estaba toda esta discusión... el docente planteaba: 'yo soy maestro de adultos, ¿por qué me tengo que capacitar para ir a enseñar a adultos?'. [...] lo que se pretendía desde los orígenes del programa es justamente tener un posicionamiento ideológico y de compromiso para poder trabajar allí. [...] Fue pensada para contextualizar en primer lugar al docente. [...] Y luego poder contextualizar también socio-política, histórica y económicamente a esa población a atender. [...] por eso una parte es teórica y otra parte es práctica, donde el docente se acerca a estos centros...* (Coordinadora provincial del PPAEBJA, militante de BDP)

Pero a la vez muestra las dificultades en la articulación con el sistema, en tanto evidencia trayectorias formativas, expectativas y posicionamientos político-pedagógicos divergentes entre quienes provienen de experiencias militantes y quienes se suman al programa con otras inquietudes, tal como se expresa en la voz de la docente a cargo de uno de los centros tomado como caso de estudio:

*[...] siempre estaba acostumbrada a grados fijos y digo: 'bueno, vamos a ver y cambiar para que no sea tan rutinario'. Otro, ver cómo trabajar con gente grande porque yo siempre agarré hasta tercer grado [...] aparte me dicen que era poca gente y digo: 'bueno, vamos a probar...'. Y Respecto de la capacitación agrega: ...era una visión ideológica más que nada, pero no de cómo enseñar a la gente... [...] Nos mostraron eso del programa 'Encuentro' más o menos para que viéramos cómo enseñaban los voluntarios. Así que más que nada todo así, ideas políticas, más o menos las ideas del movimiento*



*y nada más. Era más que nada un acercamiento para ver cómo era, si te gusta dar clases en lugares muy humildes. [...] no tenía un apoyo teórico, o un método, u objetivos, algo. Me sirvió de experiencia, pero cómo tenés que dar esto, aquello, o usar tal libro y eso, nada.* (Docente del centro de Grand Bourg)

Desde las autoridades escolares en los casos estudiados, tanto la creación de centros “propios” de alfabetización y terminalidad como la definición de los requisitos y atributos que deben reunir los docentes del Programa, constituyen ejemplos del capital político del que parecieran disponer las organizaciones para influir en la construcción de políticas dentro de la cartera educativa provincial, y en particular en una modalidad históricamente relegada en el sistema como es el caso de Adultos, desafiando, a la vez, el saber-poder escolar legitimado:

*Si existían las escuelas de adultos y existía la posibilidad de crear cargos en las escuelas de adultos, ¿por qué crear este sistema paralelo a la escuela de adultos, a lo que ya estaba formado? [...] si nosotros podemos poner en una capilla, en una iglesia, en una sociedad de fomento, en una iglesia evangélica, donde sea, ¿por qué crean esto? Es la gran pregunta...* (Directora de la Escuela de Adultos sede del centro de terminalidad de Grand Bourg)

— *...Para ser maestro de terminalidad no necesitás ser maestro de adultos. Cualquier maestro haciendo un curso de cuatro sábados puede ir a dar clases en este centro de terminalidad.*

— *¿Y esto tiene que ver con falta de docentes de adultos?*

— *No, esto tiene que ver con una cuestión política. No sé si ustedes saben que el año pasado había, dentro de la Dirección de Escuelas, dos direcciones de escuela, una la que manejaba la organización y otra la oficial. Una cuestión de poder político. [...] toda esta gente no sabe cómo trabajar con adultos. Ellos se creen que porque ellos en cuatro clases mostraron dos videos [...], se creen que ya son más que un educador de adultos y para mí ahí se equivocan [...] Vos porque muestres eso no le vas a cambiar la mentalidad a los compañeros docentes, digo yo.* (Directora de la Escuela de Adultos sede del centro de terminalidad de Grand Bourg)

Como planteamos previamente, la intervención en las estructuras de diseño y gestión de las políticas habilitó a las organizaciones la posibilidad de “subir al Estado” el conocimiento territorial a la vez que “bajar el Estado” hacia los territorios en que desarrollan sus construcciones sociales y políticas (Perelmiter, 2009). El PPAEBJA constituye un buen analizador en este sentido: permitió “acercar el Estado al barrio a través del maestro” que va al centro (Coordinadora provincial del PPAEBJA, militante de BDP), a la vez que representó una oportunidad de poner en marcha nuevas modalidades de gestión, disputando las existentes al interior del sistema educativo. Con este fin se desarrollaron

dos líneas de acción: por un lado, y en sintonía con la política general de la DCP, se nombraron militantes de las propias organizaciones como coordinadores distritales del programa, con el fin de facilitar las tareas político-administrativas inherentes a la apertura de los centros y a la designación de los cargos docentes respectivos. Por el otro, se promovió la conformación de mesas de trabajo pedagógico a nivel regional y distrital para favorecer la articulación entre los actores del sistema (inspectores, directivos) y los docentes/alfabetizadores y referentes territoriales. Se buscaba introducir un nuevo mecanismo de gestión que lograra superar los prejuicios y tender puentes entre formatos, experiencias y lógicas de construcción político-pedagógica divergentes. Sin embargo, los propósitos declarados chocaron con una serie de dificultades en el intento por impulsar el trabajo mancomunado entre “los centros de las organizaciones” y “la escuela del/a director/a”:

*[...]llegamos a las distintas regiones educativas y distritos con una disposición que justamente plantea cómo se va a trabajar el programa en el territorio. Impulsamos las mesas de alfabetización en los distintos distritos, cosa que a veces cuesta que se organice porque [...] intentamos que en esas mesas participe el director de Adultos con el inspector, el alfabetizador, el maestro que está trabajando en el centro, el referente del movimiento social, que puedan articular en esas mesas y debatir distintas problemáticas y también debatir lo pedagógico. [...] Porque justamente por ahí depende en lo administrativo de una escuela, pero como es tan grande el abismo, lo que separa el trabajo en el centro del trabajo en la escuela, muchas veces queda vinculado a través de lo administrativo. Así que bueno, estamos intentando a través de estas mesas lograr que esa articulación se profundice [...] y poder trabajar en conjunto. [...] Como que el centro está aislado, pertenece a los movimientos. Digo, este prejuicio que surge constantemente... (Coordinadora provincial del PPAEBJA, militante de BDP)*

Los testimonios que hasta aquí incorporamos no expresan meras perspectivas encontradas, sino que ponen de manifiesto disputas de poder entre “los actores del sistema” y “las organizaciones”, traducida en una lógica de competencia entre las escuelas de Adultos y el PPAEBJA, tanto por la distribución de los recursos, por el capital social y político en la capacidad de generar estrategias de inclusión escolar, como así también por la potestad de decidir sobre los *cómo* de los procesos pedagógicos.

Estas contradicciones mantienen viva la pregunta respecto de las potencialidades de las organizaciones sociales en tanto “actores no escolares” para interpelar al sistema, en pos de articular acciones que garanticen efectivamente la inclusión. Asimismo, nos invita a preguntarnos respecto de la posibilidad de lograr tales propósitos con

iniciativas que se gestan en el área de Políticas Socioeducativas y desde allí buscan disputar con la estructura del sistema (en este caso, con la modalidad de Adultos), situación que pareciera reforzar la consolidación de propuestas paralelas, antes que aportar a un cambio de conjunto en la oferta educativa para jóvenes y adultos a nivel provincial.

### **OFICIALIZANDO “EL AFUERA DEL SISTEMA”: LAS POLÍTICAS PARA LOS JARDINES COMUNITARIOS**

Las luchas emprendidas desde diversas organizaciones sociales por avanzar en el proceso de oficialización de los jardines comunitarios, tuvo como una de las primeras cristalizaciones institucionales la creación de la Dirección de Alternativas Educativas (DAE) hacia el año 2006.

Si bien se impulsó con el objetivo más amplio de tender un *punte* para “*hacer posible la incorporación a los circuitos educativos formales de los niños, jóvenes y adultos que fueron excluidos*” del sistema (Puiggrós, en DGCE, dic. 2006), buscando “*dar respuestas a muchas de las alternativas que están en la clase trabajadora y que no están inscriptas en el sistema escolar tradicional.*” (Puiggrós, 29/08/2006 en Puiggrós 2010: 338), el caso de que entre las múltiples iniciativas pedagógicas impulsadas por organizaciones sociales, las de mayor trayectoria y dimensión fueran las destinadas a la primera infancia (tanto por la cantidad de población que atienden como por los establecimientos que reúnen<sup>21</sup>), provocó “de hecho” que el diálogo y las negociaciones más asiduas se sostuvieran con las “organizaciones de base” del conurbano bonaerense (Forni, 2004) que habían creado jardines comunitarios en sus propios territorios y que venían luchando por su reconocimiento por parte del Estado. Aunque se trataba de experiencias que, en general, recibían algún tipo de beneficio estatal a través de los programas asistenciales del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia<sup>22</sup>, hasta el momento nunca habían sido consideradas desde las políticas educativas de la DGCyE (DGCyE, sept./oct. 2007).

---

21 Según relevamientos recientes de la Dirección de Alternativas Pedagógicas, existen más de 300 experiencias en todo el territorio provincial, con fuerte presencia en el conurbano bonaerense (DIE-DGCyE, 2009). Este dato resulta más significativo si tenemos en cuenta que la oferta estatal para el nivel inicial en toda la provincia es de 3.102 (incluidas las unidades educativas que dependen del ámbito municipal), 1.108 de las cuales se concentran en el conurbano (DIE-DGCyE, RA, 2009).

22 Fundamentalmente a través del Programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI), que otorga asistencia alimentaria para el grupo de edad de 0 a 14 años y apoya el proceso de enseñanza mediante transferencias dinerarias mensuales a las instituciones efectoras convenientes (jardines maternos y guarderías; Centros de Atención Integral, Casas del niño, comedores infantiles) y/o Acciones Nutricionales Familiares.

En el marco de un gobierno que asume la inclusión escolar como uno de los imperativos de su gestión, condicionado, además, por la LEP que establece la extensión de la obligatoriedad a la sala de 4 años (Art. 16°, 20° y 24°), aunque con una realidad que indicaba que la oferta estatal para el nivel inicial resultaba insuficiente<sup>23</sup>, se define como tarea prioritaria para la DAE la elaboración de estrategias que permitieran avanzar en el “*reconocimiento, legitimación y legalidad de las experiencias no formales, tendiente a la constitución de proyectos sustentables tanto a nivel pedagógico, como político, sanitario y alimentario*” (DGCE, 12/10/2006).

En este punto es preciso aclarar que de acuerdo a los testimonios y documentos relevados, la creación de esta Dirección tuvo entre sus antecedentes la Ley N° 13.574/06, impulsada por la entonces senadora provincial del Movimiento Evita, Adela Segarra. La misma reconocía como “*Organizaciones para el cuidado integral de Niños y Niñas*” a todas “*aquellas que se dedicaran a la atención, formación y protección de los menores desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cuatro (4) años de edad, tanto de carácter público o privado provincial y/o municipal.*” (Art. 1°) y establecía la conformación de un “*Consejo Coordinador de las Organizaciones para el cuidado integral de niños y niñas*” que entre sus funciones debía crear un registro único de las organizaciones, coordinar planes pedagógicos comunes, monitorear y evaluar sus tareas, y “*brindar capacitación a las madres cuidadoras y auxiliares a los efectos de incluirlas como personal calificado.*” (Art. 3°). Aunque esta Ley fue derogada por la LEP (2007), sentó precedente para que los jardines comunitarios avanzaran en su proceso de oficialización, al tiempo que habilitó una serie de disputas entre los gremios docentes, las autoridades del nivel y los funcionarios de la DPPSE —a través de quienes se venía canalizando el vínculo con las organizaciones—, respecto de los mecanismos que serían diseñados para tal fin. Es en este contexto que se decide instituir esta Dirección:

---

23 Según datos oficiales, para el año 2007, de los 26.167 alumnos matriculados en jardines maternos, sólo el 27,5% estaba en gestión estatal, distribuidos en 519 unidades educativas (de un total de 1.114). En el conurbano, el escenario era aún más complejo: de los 13.905 alumnos, sólo el 11,4% estaba matriculado en las únicas 65 unidades de gestión estatal (de un total de 455) (DINIECE, 2007). Los propios funcionarios identificaban la existencia de “*más de 160 mil chicos de entre 45 días y 5 años*” que concurrían diariamente a jardines maternos y de infantes que no eran ni estatales ni de gestión privada (Informe DGCE 2006-7), aunque resultaba muy difícil cuantificarlos porque muchos de ellos no tenían ningún tipo de asistencia desde el Estado. Finalmente, es importante destacar que en la provincia de Buenos Aires para 2005 un 8,6% de los niños que asistían a primer grado no lo habían hecho a la sala de 5 años; este valor resulta más alarmante si se tiene en cuenta que el promedio nacional era de 6,2% (DINIECE en MECyT, 2006).

— ...*la propuesta [de la Dirección de Inicial] era pasar a los jardines comunitarios a la DIPREGEP. [...] Y digo: 'no tiene lógica', ni ideológicamente nos cerraba. ¿Cómo los vamos a pasar al sector privado? 'No, porque es de la única manera que nosotros así garantizamos que los docentes no tengan que concursar'. ¿Pero vos estás pensando una alternativa donde los docentes que hace cuatro años que están sosteniendo los jardines comunitarios sin cobrar un mango, tengan que concursar y pasar por el listado oficial? No, le digo, esta será otra discusión que la daremos con los gremios, pero no es esta la discusión que tenemos que dar acá. [...] Estábamos nosotros dos solitos [por quien fuera luego nombrado como director de la DAE]. [...] Y bueno fuimos buscando alguna otras alternativas y ahí es donde Adriana decide crear la DAP.*

— *Fundamentalmente para canalizar el vínculo con las organizaciones...*

— *No, y además para tener una paridad que es institucional a la hora de... digo, porque si no la rama, que era en ese momento del nivel, nos chupaba la posibilidad de ponernos a discutir en lugar de paridad. (Directora de Coordinación de Programas, 2006-2007)*

— *Fue un conflicto político. Los que estaban en la Dirección de Inicial<sup>24</sup> [...] cuando aparece mi Dirección dicen: 'bueno, vamos a hacer quilombo', e hicieron un quilombo brutal, con el argumento que era que nosotros veníamos a institucionalizar lo que es la madre cuidadora, y con eso íbamos a rajear a todas las maestras jardineras porque las madres cuidadoras... ¿por qué? Porque eran políticamente afines y porque cobraban menos, y gastábamos menos... una barbaridad... (Director de Alternativas Educativas, 2006-7)*

Este escenario permite comprender que el equipo de la DAE estuviera a cargo de un militante histórico del SUTEBa de La Matanza —distrito que reúne un tercio de los jardines comunitarios del conurbano y epicentro del conflicto social de los últimos veinticinco años—, acompañado por funcionarias que a su vez se desempeñaban como asesoras de dos de las organizaciones con mayor visibilidad social en experiencias pedagógicas de nivel inicial: la Coordinadora de Jardines Comunitarios de La Matanza y la Fundación Del Viso. Expresa la apertura de un aparato específico dentro de la DGCyE que habilitó el acceso de “actores no escolares” a la gestión y que puede ser leída como un mecanismo de legitimación de la trayectoria acumulada por estos colectivos a nivel territorial, en la creación de proyectos socioeducativos que se sostuvieron en la lucha por lograr mayores grados de estabilidad institucional, en un contexto signado por el despliegue de dispositivos clientelares de asistencia

---

24 Cabe señalar que a raíz de este conflicto, las autoridades de la DGCyE deciden reemplazar a la Directora provincial de Nivel Inicial por otra funcionaria con amplia trayectoria académica en temáticas referidas a la primera infancia y con estrechos vínculos con el SUTEBa.

social, tensionando la posibilidad de consolidar sus propuestas ante la urgencia por garantizar la supervivencia, es decir, de actuar en función de la *caza* de los recursos disponibles (Merklen, 2004/5). De otro modo, puede entenderse también como una forma de canalizar el conflicto, viabilizando su participación en el desarrollo de las políticas y valorando aquello que podrían aportar a la oferta estatal existente, en particular, la de nivel inicial:

*[...] por eso las experiencias de estas pibas es más rica porque hay una gestión social y política que no tiene que ver con una estructura que te banca, sino que la apechugaron de abajo, lo construyeron, son jardines ni mejores ni peores que los del Estado, pero tampoco peores... con niveles de formación de las docentes muy importantes, no sólo la formación pedagógica sino también con respecto a la organización, el contacto con la sociedad, la participación de los padres, tienen una política distinta a las escuelas del Estado... (Director de Alternativas Educativas, 2006-7)*

En este punto, es pertinente recuperar la definición que sobre la categoría “alternativas pedagógicas” elaboraron hacia mediados de la década del ochenta los/as investigadores/as del programa “Alternativas pedagógicas y prospectiva educativa en América Latina” (APPEAL) —dirigido por la propia Adriana Puiggrós—, como aquellos procesos pedagógicos formales y no formales que se distinguen por poner en cuestión determinados aspectos del modelo educativo dominante, conformado en América Latina hacia finales del siglo XIX, y que se caracterizó por los siguientes atributos: la hegemonía estatal y la subsidiariedad privada; por ser escolarizado, centralizado, verticalizado, burocratizado y autoritario; y por la discriminación sistemática de los sectores populares (Puiggrós y Gómez, 1994). Esta acepción se vincula con una de las formas en que se resignifica lo “alternativo” en clave de aquello que busca “alterar” dicho modelo, a través de la oficialización de las experiencias que se gestan por fuera del sistema, pero que buscan interpelarlo, generando modificaciones en él:

*Nosotros buscábamos decirles ‘alterativos’, que eran planteos que no eran alternativos al sistema sino que alteraban el funcionamiento del sistema, o cuestionaban algunos aspectos del sistema. Esto después de reflexionar y entender que había una realidad que por la dimensión y por la cantidad y la calidad no conocíamos. [...] Por eso la discusión tiene alternativas o alterativas, no es una discusión vacua. Lo alternativo, si vos lo ideologizás quiere decir que está paralelo. Lo que las compañeras estas planteaban es que ‘nosotros queremos alterar el funcionamiento de la estructura del Estado’, que quiere decir meter experiencias comunitarias de gestión de este otro tipo, pero dentro del Estado; una cosa es dentro del Estado y otra cosa es al costado del Estado. (Director de Alternativas Educativas, 2006-7)*

Desde estos presupuestos, la DAE realizó un primer registro con el fin de sistematizar el mapa de las propuestas existentes, a partir de la recolección de información sobre distintos aspectos sustantivos, entre los que figuraban: la cantidad de matrícula atendida; el personal y su nivel de formación; el modo de organización y gestión institucional; el vínculo con la comunidad y el municipio; y los montos y orígenes de los aportes económicos con los que contaban. Con el objetivo de mejorar las condiciones en que se desarrollaban tales experiencias, se decidió inscribir este relevamiento en el “Programa de Apoyo a Proyectos Educativo-Comunitarios” lanzado en el año 2007 (Res. N° 2.213), que preveía además la capacitación de los/as educadores/as y el financiamiento, estableciendo un monto máximo de \$ 8.000 por organización por proyectos de 5 meses de duración, para equipamiento, recursos didácticos e insumos, pero sin considerar, entre otras cuestiones, la remuneración del personal. Aunque se convocaba a todas las organizaciones sociocomunitarias que trabajasen temas educativos, se priorizaba a aquellas que orientaran su propuesta a la atención de la primera infancia (0-5 años) y que buscaran favorecer la continuidad de las trayectorias educativas de niños, jóvenes y adultos.

No obstante, si tomamos en cuenta a las experiencias de escolarización, como es el caso de los jardines comunitarios, esta primera propuesta resulta ambigua, porque aunque representaba la primera política específica de la DGCyE para este sector, se trataba, al mismo tiempo, de un avance precario en términos de oficialización<sup>25</sup>:

*[...] cuando vos ves que hay algo que existe, que tiene fundamento, que es sólido, que sirve, lográs un mecanismo de legalización, y después eso camina porque... [...] ¿Cuál era el esquema mío? Hoy legalizamos 10 jardines, elijamos otros 10 que necesiten infraestructura, démosle guita para que tengan esa infraestructura y después legalizás otros diez, ¿no? Y te parece un proceso de ayuda, porque la otra alternativa para el Estado es construir jardines, ¿para qué vas a hacer un jardín si tenés uno funcionando? [...] Esto no quiere decir que no lo ayudemos a que se ponga al nivel para funcionar legalizado dentro del Estado. [...] es absolutamente posible y es una pequeña inversión de guita, si no tendrías que hacer miles... acá en Matanza tendrías que hacer 150 jardines del Estado para suplir... (Director de Alternativas Educativas, 2006-7)*

---

25 De todos modos, es preciso admitir que significó una primera cristalización de las luchas de estas organizaciones por su reconocimiento. A fines del año 2010 se crea en el marco de la DPPSE el “Programa de apoyo y acompañamiento a las experiencias educativas de nivel inicial de carácter comunitario”, en clara continuidad con el proceso que estamos analizando.

Además del Programa mencionado, la DAE continuó con una línea de trabajo que tenía sus antecedentes en la gestión anterior (2004-5, a cargo de Mario Oporto), facilitando la articulación entre la Dirección Provincial de Educación Inicial y las organizaciones comunitarias a través de la firma de convenios para viabilizar el pasaje de los/as niños/as de sala de 5 a la primaria, por medio de la designación de una directora por establecimiento, docentes de inicial, preceptores y auxiliares que se hacían cargo de la formación pedagógica de ese tramo. Hasta el año 2007, se habían firmado 23 convenios (Informe DGCyE, 2006/7). Esta experiencia, sin embargo, tuvo apreciaciones encontradas. Por un lado, se valoró positivamente la convivencia entre dos estructuras con lógicas y tradiciones distintas, con el objetivo de interpelar el funcionamiento del sistema:

*¿Por qué fue muy interesante? Porque fue una primera experiencia de articulación de dos sistemas que convivían dentro de un mismo espacio. [...] estos jardines maternales vivían por fuera del Estado en cuanto a Educación, pero con la firma del convenio había una Directora, que la ponía la estructura del Estado, con un concurso, con determinadas condiciones [...] tomaba la sala de cinco años, donde había docentes nombrados por el Estado. Entonces convivían en el mismo lugar, en el mismo espacio, una estructura del Estado y una estructura comunitaria. Y qué era lo 'revolucionario' de esto: uno, la articulación de dos estructuras distintas, y lo otro, que el Estado desempoderaba a los docentes y los mandaba a un lugar donde el poder lo tenía una organización... (Director de Alternativas Educativas, 2006-2007)*

Pero a la vez esta articulación generó ciertas tensiones, en tanto quitaba autonomía a las organizaciones en su capacidad de decisión y gestión, motivo por el cual, según el responsable de la DAE, varias de ellas optaron por avanzar en su oficialización dentro de la gestión privada:

*[...] por mejor que sea el convenio, la directora la pone el Estado y pone determinados requisitos, los docentes, [...] si vos no tenés maestros con títulos no podés estar a cargo de un grupo de pibes. Eso dificulta. En cambio, en la DIPREGEP no. En ese momento en la coyuntura ¿qué dijeron las chicas?: 'si nos subsidian el 100% estamos hechos, porque nosotros nombramos el director...'* (Director de Alternativas Educativas, 2006-7)

Si bien resta profundizar en la perspectiva de las propias referentes de las organizaciones, los testimonios hasta aquí sistematizados muestran que la posibilidad de articular las lógicas propias del sistema con las de aquellas iniciativas gestadas en el ámbito comunitario, genera dificultades. Y esto parece ser así, no sólo por el encuentro entre estructuras y modos de construcción político-pedagógica diferentes, sino también por las disputas de poder que entran en juego entre "los de



adentro” y “los de afuera”. Más aún, cuando lo que la LEP prevé respecto de la incorporación de las experiencias educativas comunitarias al sistema<sup>26</sup> no cristaliza en canales burocráticos formales predefinidos. Esta situación habilita tanto la lucha de las organizaciones por crear mecanismos que reconozcan su especificidad, al tiempo que lleva a las autoridades de la DGCyE a ensayar modelos “alternativos” que *tiendan* a su oficialización con el fin de garantizar la inclusión:

*No es que siempre tiene que haber una alternativa pedagógica para el reconocimiento de los no incluidos. Pero mientras no haya, mientras haya no incluidos tiene que haber alguien para su reconocimiento, que los incluya. Y no siempre los niveles y las modalidades del aparato burocrático formal tienen posibilidades de incluirlo, o tiene intención o tiempo para hacerlo.* (Director Provincial de Información y Planeamiento Educativo, 2005-7)

## REFLEXIONES FINALES

Nos propusimos reconstruir en este capítulo los mecanismos a través de los cuales se materializa la incorporación de las organizaciones sociales *filokirchneristas* en el campo de las políticas educativas de la DGCyE de la provincia de Buenos Aires, las racionalidades subyacentes y los efectos que dicha participación genera, a través de los sentidos que los diversos actores involucrados otorgan a tales procesos.

Realizamos este recorrido, guiados por la pregunta sobre las potencialidades que dicha incorporación —en tanto opción explícita de estos colectivos en el marco de la lucha popular— tiene en pos de la construcción de políticas públicas más igualitarias que garanticen el derecho a la educación de los sujetos excluidos.

Con foco en dos de las iniciativas desarrolladas desde las Direcciones de línea de la DPPSE —el PPAEBJA y las políticas para la oficialización de los jardines comunitarios—, pudimos identificar como mecanismos a través de los cuales cristalizó dicha participación: a) la oficialización de las experiencias pedagógicas gestadas en el ámbito comunitario; y b) la oficialización de la militancia territorial, tanto por medio del acceso de militantes de las organizaciones como funcionarios públicos, como por la apropiación del trabajo de base como dispositivo protagónico de intervención para las políticas socioeducativas. Como intentamos mostrar a lo largo del trabajo, la combinación de ambos mecanismos se viabiliza a través de la

---

26 La participación de las organizaciones sociales se canaliza, según la LEP, vía gestión privada (Art. 129); por medio de la implementación de políticas socioeducativas “de inclusión y promoción de la igualdad educativa” (Art. 108); y/o a través de la incorporación al sistema educativo provincial de “espacios educativos no formales” gestados en el ámbito comunitario (Art. 112).

institucionalización de una estructura estatal que se extiende desde los ámbitos centrales de gestión hasta los territorios, en el marco de *gobiernos kirchneristas* que asumen el imperativo de la inclusión como eje de las medidas de política en materia social en general y educativa en particular.

A partir de una lectura comparada de las dos iniciativas analizadas, señalamos a continuación una serie de avances y tensiones respecto de los efectos que la participación de las organizaciones sociales genera en el campo educativo provincial, asumiendo como horizonte deseable la elaboración de políticas más democráticas, tanto en sus modos de construcción, en los objetivos que se proponen, como en los caminos elegidos para hacerlos efectivos.

Una primera cuestión a señalar, que puede resultar obvia a esta altura del relato —pero no por eso menos importante—, es que el acceso de dirigentes-militantes como funcionarios en las estructuras de gestión de la DGCyE generó *movimientos*, tanto a nivel burocrático-institucional, como en relación con los actores y saberes escolares históricamente legitimados en el sistema, al tiempo que favoreció la visibilización política y el proceso de oficialización de experiencias educativas que, en muchos casos, fueron impulsadas por organizaciones que no integraron los aparatos de gobierno, es decir, que no se asumieron como parte del “espacio de la militancia *kirchnerista*” (como varias de las redes de jardines comunitarios) y/o que se definieron explícitamente como parte del arco opositor (tal como sucede con múltiples colectivos que crearon bachilleratos populares, entre otras iniciativas).

Respecto de las cristalizaciones institucionales, es de destacar la creación de la DAE, junto con la formalización de una nueva trama estatal para la construcción de políticas que oficializa la militancia tanto a nivel ministerial como en los territorios, poniendo en cuestión los mecanismos tradicionales propios de la burocracia escolar. A la vez, el accionar de estos colectivos en los ámbitos de gestión busca desestructurar las jerarquías establecidas y objetar el capital simbólico de los actores escolares para sostener políticas inclusivas, en el marco de un cuestionamiento más amplio sobre las múltiples causalidades asociadas al modo de funcionamiento del sistema y al modelo de escolarización hegemónico que provocan los procesos de exclusión.

Pero esta incorporación no sólo aportó “nuevos aires” a la DGCyE, sino que también trajo aparejada una serie de tensiones vinculadas, por un lado, con los márgenes de acción que se habilitan para que las organizaciones sociales como actores políticos logren una incidencia efectiva en el “corazón” del sistema. Por el otro, con las formas en que se materializa la oficialización de las experiencias educativas por ellas impulsadas.

De acuerdo con el primero de los puntos señalados, resulta al menos problemático que “el lugar” *alcanzado* para incidir dentro de la DGCyE sea el de la Dirección de Políticas Socioeducativas, un ámbito periférico si uno de los objetivos principales de la participación en el campo de las políticas educativas tiene que ver no sólo con lograr el reconocimiento de las propias iniciativas, sino también generar modificaciones en la oferta regular del sistema y en los mecanismos tradicionales de gestión y construcción política. Esta situación pone de manifiesto, a la vez, que más allá de que entre las direcciones de niveles y modalidades haya acuerdo político en que es necesaria la articulación entre actores y sectores con saberes diversos para avanzar en la inclusión escolar (como mostró ser la intención de la “gestión Puiggrós”), las definiciones políticas “por arriba” nunca se “traducen” de manera lineal y sin conflictos hacia “abajo”. En efecto, pareciera ser sobre todo en los territorios donde se evidencian las mayores tensiones entre actores con fuentes de legitimación con origen y peso específico diverso: el capital simbólico que otorga el *pertenecer* al sistema educativo, por una parte, y el poder que otorga a *los recién llegados* —al decir de Bourdieu (2001)— el haber accedido a dar la disputa *desde adentro* con el sustento político del *kirchnerismo*, en general, y de las autoridades de la DGCyE, en particular.

Estas dificultades se relacionan con la segunda cuestión, referida a los modos *precarios* a través de los cuales se avanza en la oficialización de las propuestas educativas comunitarias, considerando tanto lo que refiere a las condiciones de trabajo docente como al reconocimiento efectivo de las especificidades político-pedagógicas de las iniciativas oficializadas.

El PPAyEBJA, en este sentido, si bien permite institucionalizar las experiencias de alfabetización que venían desarrollándose de manera militante en los territorios, al tiempo que materializa una demanda de las organizaciones por garantizar que los/as estudiantes puedan cursar sus estudios en centros extraescolares, termina sosteniéndose a través del trabajo individual del/de la docente a cargo de cada centro, sin ámbito de acompañamiento más colectivo o, en el mejor de los casos, con buen vínculo con la dirección de la escuela sede, pero atravesado por las disputas políticas entre ésta y la organización social a cargo de la coordinación del centro.

Las políticas para la oficialización de los jardines comunitarios, por su lado, expresan las complejidades que supone la institucionalización de experiencias que surgen por fuera del sistema cuando no existen canales burocráticos predefinidos que permitan encuadrarlas, sino que los mismos van surgiendo como resultado de los procesos de lucha y negociación entre los diversos actores involucrados. En este

camino, las diversas propuestas elaboradas en el período bajo estudio, aunque significan un avance en términos de políticas educativas específicas para este sector, no reconocen el trabajo de las educadoras comunitarias que sostienen cotidianamente estos espacios a través de su militancia y compromiso afectivo, sino sólo de manera indirecta a través de la formalización de la experiencia. El caso de los convenios resulta paradigmático en esta línea en la medida que aquello que se oficializa son las salas en las que asumen el cargo docentes que acceden por concurso, sin vínculo previo alguno con la organización que impulsa el jardín. Lo que se pone en tensión, en definitiva, es la autonomía que conserva cada colectivo para definir aspectos sustanciales de su proyecto y la posibilidad, al mismo tiempo, de ser parte de la oferta oficial del sistema educativo de nivel inicial.

Los avances y las tensiones señaladas expresan, de un modo u otro, los avatares propios de todo ensayo de construcción política en el que conviven actores, experiencias y modalidades tradicionales de intervención, junto con otras novedosas, que buscan interpelar lo existente.

Para finalizar, y retomando nuestro interrogante inicial, queda el desafío de seguir avanzando en la definición del lugar que les cabe a las organizaciones sociales y a sus experiencias en la disputa dentro del campo educativo por aportar en la configuración de políticas más igualitarias, que conciban la “inclusión escolar” no sólo en términos de acceso y acreditación, sino también como procesos pedagógicos colectivos y democráticos que signifiquen una real materialización de derechos. Esta tarea, sin duda, será resultado de las luchas políticas desplegadas, pero difícilmente pueda lograrse si la lógica competitiva entre “los de adentro” y “los de afuera” prima por sobre el desafío de pensar y construir de conjunto, entre todos/as quienes luchan por el derecho a una educación pública y popular.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Antón, G. *et al.* 2010 “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) año XI, N° 28. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal28/07Anton.pdf>>.
- Biglieri, P.; Perelló, G. (comp.) 2007 *En el nombre del pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista* (San Martín: Universidad Nacional de General San Martín).
- Bonnet, A. 2008 “Las relaciones con el Estado en las luchas sociales recientes: un planteo del problema”, Ponencia publicada en *Los movimientos sociales en América Latina. Pasado, presente y futuro* (Memorias arbitradas de las Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos).

- Boyanovsky Bazán, C. 2010 *El aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Campione, D.; Rajland, B. 2006 *Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de los últimos años: novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos* (Buenos Aires: CLACSO). En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/caeta/PIICtres.pdf>>.
- Cortés, M. 2008 “Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad”, Ponencia publicada en *Los movimientos sociales en América Latina. Pasado, presente y futuro* (Memorias arbitradas de las Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos).
- DGCE - Portal ABC 2006 “La cartera educativa incorpora experiencias de educación no formal”, en <<http://ed.gba.gov.ar/lainstitucion/noticiasdeladgcyev072/default2.cfm?id=4688>> acceso 12 de octubre de 2006.
- DGCE 2007 “Políticas de inclusión e igualdad educativa. Un reconocimiento para fortalecer las alternativas educativas” en *Portal Educativo* (Argentina) año 2, N° 4, septiembre/octubre. En <<http://abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/portal-educativo/numero04/archivosparaimprimir/68-unreconocimientoparafortalecerlasalternativaseducativas.pdf>>.
- Elisalde, R. 2007 “Movimientos sociales y educación popular en América Latina” en Elisalde, R.; Ampudia, M. (comps.) *Movimientos sociales y Educación, Teoría y debate de la educación popular* (Buenos Aires: Buenos Libros).
- Feldfeber, M. 2003 “Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina” en Feldfeber, M. (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires: Novedades Educativas).
- Feldfeber, M. 2011 “¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar el Estado y la educación” en Perazza, R. (coord.) *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina* (Buenos Aires: Aique).
- Feldfeber, M.; Gluz, N. 2011 “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo” en *Revista Educação & Sociedade* (San Pablo: CEDES-Campinas) N° 32(115), abril/junio. En <[www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf)>.

- Forni, P. 2004 *Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de la Matanza, Serie Documentos de Trabajo Facultad de Ciencias Sociales* (Buenos Aires: IDICSO; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador) N° 029, septiembre. En <<http://www.monografias.com/trabajos28/practicasorganizativas-articulacion-organizaciones-comunitarias/practicas-organizativasarticulacion-organizaciones-comunitarias.pdf>>.
- Fornillo, B. 2008 “Derivas de la matriz nacional-popular: el pasaje de la movilización a la estatización del Movimiento Barrios de Pie durante la presidencia de Néstor Kirchner (2001-2007)” en Pereyra S.; Pérez G.; Schuster F. *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001* (La Plata: Al Margen).
- Gluz, N. 2011 “Movimientos sociales y derecho a la educación: luchas en torno al sentido de la educación pública”, Ponencia presentada al XXVIII Congreso Internacional de ALAS (Recife: UFPE) 6 a 11 de septiembre. En <[http://www.sistemasmart.com.br/alas/arquivos/17\\_8\\_2011\\_23\\_36\\_41.pdf](http://www.sistemasmart.com.br/alas/arquivos/17_8_2011_23_36_41.pdf)>.
- Gluz, N. 2009 “De la autonomía como libertad negativa a la construcción de proyectos colectivos: la escolarización en los movimientos sociales”, en Feldfeber, M. (dir.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones* (Buenos Aires: Aique; UBA).
- Gómez, M. 2010 “Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis”, en Massetti, Á.; Villanueva, E.; Gómez, M. (coords.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario* (Buenos Aires: Nueva Trilce).
- Gómez, M. 2006 “Origen y desarrollo de los patrones de acción y organización colectiva desafiante de los movimientos de desocupados en la Argentina” en Villanueva, E.; Massetti, A. (comps.) *Movimientos Sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy* (Buenos Aires: Prometeo).
- Kantor, D.; Kaufmann V. 2008 *Prácticas y experiencias educativas en Jardines Comunitarios* (Buenos Aires: CEDES; Fundación C&A).
- Karolinski, M. 2009 “Lo público y lo privado en educación: un recorrido por las percepciones de los sindicatos docentes sobre los Bachilleratos Populares de jóvenes y adultos”, Ponencia presentada en las *V Jornadas de Jóvenes Investigadores* (Buenos

Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) 4, 5 y 6 de noviembre.

- Langer, E. 2009 “Prácticas de resistencias de docentes y estudiantes de un Bachillerato Popular: maneras de hacer y de pensar que otorgan nuevos sentidos a la educación de jóvenes y adultos”, Primer Congreso Nacional sobre Protesta Social, Acción Colectiva y Movimientos Sociales en Argentina (Quilmes: UNQ).
- Masseti, A. 2010 “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina” en *Argumentos. Revista de crítica social* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales) N° 12, pp. 81-108. En <<http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/118/108>> acceso 12 de octubre de 2010.
- Merklen, D. 2005 “Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción” en *Laboratorio/n line* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales) año VI, N° 16, pp. 46-53.
- Moreira, C.; Raus, D.; Gómez Leyton, J. C. (coord.) 2008 “Introducción” en *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades* (Montevideo: FLACSO Uruguay; UNLa; UARCIS; TRILCE).
- Natalucci, A. 2010 “Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008” en *Revista Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social* (Argentina: Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Mar del Plata) año XI, N° 23, pp. 137-163.
- Natalucci, A. 2011 “Entre la movilización y la institucionalización” en *Polis* (Open Edition) N° 28. En <<http://polis.revues.org/1448>>.
- O'Donnell, G. 1977 *Apuntes para una teoría del Estado* (Buenos Aires: CEDES).
- Perelmiter, L. 2010 “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)” en Massetti, Á.; Villanueva, E.; Gómez, M. (coord.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario* (Buenos Aires: Nueva Trilce).
- Pérez, G.; Natalucci, A. 2010 “Reflexiones en torno a la matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista” en *Revista América Latina Hoy* (España: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica; Universidad de Salamanca) N° 54, pp. 97-112.

- Puiggrós, A.; Gómez, M. (coord.) 1994 *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana* (Buenos Aires: Miño y Dávila; IICE; UBA).
- Puiggrós, A. 2010 *La tremenda sugestión de pensar que no es posible* (Buenos Aires: Galerna).
- Rocca Rivarola, D. 2011 “Aliados ‘históricos’, aliados ‘pasajeros’. La coexistencia intersectorial al interior del oficialismo de Lula y Kirchner”, Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) 10, 11 y 12 de noviembre. En <[http://webiigg.socials.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%2011%20PDF/eje11\\_roccarivarola.pdf](http://webiigg.socials.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%2011%20PDF/eje11_roccarivarola.pdf)>.
- Rodríguez, L. 1997 “Pedagogía de la liberación y educación de adultos” en Puiggrós, A. (dir.) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)* (Buenos Aires: Galerna).
- Sader, E. 2008 *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina* (Buenos Aires: CTA; CLACSO).
- Saforcada, F.; Vassiliades, A. 2011 “Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur” en *Educação & Sociedade* (Campinas) N° 32(115), abril-junio.
- Sidicaro, R. 2011 “El partido peronista y los gobiernos kirchneristas” en *Revista Nueva Sociedad* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert) N° 234, julio-agosto. En <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3787\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3787_1.pdf)>.
- Svampa, M. 2009 “Las fronteras del gobierno de Néstor Kirchner. Entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo” en *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político* (Buenos Aires: CLACSO; Siglo XXI).
- Svampa, M. 2010 “Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina” en *One World Perspective* (Dinamarca: Universidad de Kassel). En <<http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo45.pdf>>.
- Svampa, M.; Pandolfi, C. 2004 *Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina* (Buenos Aires). En <<http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo16.pdf>>.
- Svampa, M.; Pereyra, S. 2005 “La política de los movimientos piqueteros” en Naishtat, F.; Schuster, F.; Nardachione, G. et al. (comps.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva* (Buenos Aires: Prometeo).



- Sverdllick, I.; Pagano, A.; Borzese, C. 2009 “La situación de la primera infancia en la provincia de Buenos Aires. La acción de las organizaciones y movimientos sociales”, Informe de Investigación (Buenos Aires: Universidad Pedagógica de la provincia de Buenos Aires).
- Thwaites Rey, M.; Cortés, M. 2010 “El asedio a la fortaleza estatal”, Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos *Movimientos sociales, procesos políticos y conflicto social: escenarios en disputa* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba) 18 al 20 de noviembre.
- Tosoloni, M. 2011 “La Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción. Una propuesta de educación popular” en *Revista Interamericana de Educación de Adultos* (México: CREFAL) año 33, N° 2, julio-diciembre.
- Zibechi, R. 2009 “Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación” en *Viento Sur* (Barcelona: Viento Sur) N° 100, pp. 247-254, enero. En <<http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS-100-30-zibechi-gobiernosymovimientos.pdf>>.

#### **FUENTES CONSULTADAS**

- CGE-DGCyE, Res. N° 65: “Programa de apoyo y acompañamiento a las experiencias educativas de nivel inicial de carácter comunitario”.
- CFCyE, Res. N° 226/04.
- DIE-DGCyE, Relevamiento Anual, 2009.
- Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Nivel inicial-MECyT, Análisis cuantitativo del nivel, 2006.
- DINIECE-MECyT, 2007.
- DGCyE, Res. 4607/05: “Capacitación de docentes para la inclusión de Alfabetizados en el Sistema Educativo”.
- DGCyE, Res. 749/06: “Programa Provincial de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos”.
- DGCyE - Resolución N° 306/07.
- DGCyE - Plan Educativo 2004-2007.
- DGCyE - Informe para la Legislatura. Período 2006/2007.
- DGCyE - Res. N° 2.213: “Programa de Apoyo a Proyectos Educativo-Comunitarios”.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006.
- Ley de Educación Provincial N° 13.688, 2007.
- Ley Provincial 13.574, 2006.
- “La hora de los pueblos”, en <[http://www.labotellaalmar.com/vercorreo\\_lector.php?id=1157](http://www.labotellaalmar.com/vercorreo_lector.php?id=1157)>.

“Solá: ‘soy el proyecto de Kirchner en la provincia’”, *La Nación*, 7-5-2005, en <<http://www.lanacion.com.ar/702431-sola-soy-el-proyecto-de-kirchner-en-la-provincia>>.

“Solá incorpora piqueteros a su gobierno”, *La Nación*, 22-02-2006, en <<http://www.lanacion.com.ar/782776-sola-incorpora-piqueteros-a-su-gobierno>>.

### **SIGLAS UTILIZADAS**

BDP: Barrios de Pie.

DAE: Dirección de Alternativas Educativas.

DAP: Dirección de Alternativas Pedagógicas.

DGP: Dirección de Coordinación de Programas.

DGCyE: Dirección General de Cultura y Educación.

DPPSE: Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas.

LEN: Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

LEP: Ley de Educación Provincial N° 13.688/07.

ME: Movimiento Evita.

FTV: Federación Tierra y Vivienda.

FTNyP: Frente Transversal Nacional y Popular.

# **LA CONFIGURACIÓN DEL CONOCIMIENTO OFICIAL EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL: REGULACIONES EXTERNAS Y EVALUACIÓN**

Oscar Graizer

## **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo expone resultados provisionales de un trabajo de investigación que hace foco en el gobierno de la transmisión en organizaciones educativas de Educación Técnica Profesional en el conurbano bonaerense<sup>1</sup>. En este caso nos concentramos en presentar avances de una parte del estudio, la cual se vincula con las relaciones entre regulaciones externas de las organizaciones estudiadas y la evaluación de lxs estudiantes, como vía de acceso para estudiar los modos prácticos y locales por los cuales se configura y construye el conocimiento legítimo a nivel organizacional. El estudio de la configuración del conocimiento oficial se enmarca en la perspectiva del estudio de los procesos contemporáneos de control simbólico en nuestra sociedad. Desde esta aproximación interesa estudiar los modos de construcción de la política pública vinculados con el conocimiento y la producción, mantenimiento y cambio del orden social vigente.

---

1 Proyecto “El gobierno de la transmisión de conocimiento en organizaciones educativas de Educación Técnico Profesional” UNGS-IDH 30/3114, 2010-2012, el cual es dirigido por el autor y que articula con el Proyecto UBACYT “Los modos de construcción de la política pública en el campo educativo. Regulaciones, actores y procesos”, en el cual el autor participa como colaborador externo.

En tal sentido, la pregunta general que orienta nuestro trabajo es: ¿cuál es la participación específica y qué efectos producen las organizaciones educativas en el orden social contemporáneo? A su vez situamos este estudio en un contexto mayor que definimos como el contexto del problema del gobierno de las poblaciones en los procesos y disputas por los significados en el campo de control simbólico.

Entender a las organizaciones educativas, y en particular a aquellas del sistema educativo, como parte del campo de control simbólico permite ubicarlas en las tramas de relaciones de gobierno de las poblaciones y de los sujetos, en tanto formas tecnológicas de gobierno y objetos de gobierno en sí mismas. Desde esta perspectiva es clave comprender cómo las organizaciones educativas procesan discursos y regulaciones externas a ellas, cómo producen y reproducen significados; también, desde la perspectiva adoptada, es de fundamental relevancia la comprensión de qué formas de conocimiento son producidas y distribuidas en relación con procesos macro sociales de las relaciones entre el orden simbólico y el orden social. Siguiendo a Bernstein (1981: 333) la educación debe ser considerada como fundamental en los procesos de regulación de clase y grupos sociales (posiciones y relaciones) del modo de producción, y crucial en la regulación de los modos de control social. Así, es necesario comprender cómo se despliegan formas de control simbólico en el contexto del modo de producción capitalista y en la forma del orden social contemporáneo.

[...] el control simbólico constituye el medio a través del cual la consciencia adopta una forma especializada y distribuida mediante formas de comunicación que transmiten una determinada distribución de poder y las categorías culturales dominantes. El control simbólico traduce relaciones de poder a discurso y el discurso a relaciones de poder. (Bernstein, 1998: 139)

En nuestro análisis entrelazamos la teoría bernsteiniana con la perspectiva desarrollada por los denominados “estudios de la gubernamentalidad”<sup>2</sup>. Desde una aproximación inspirada en los trabajos de Michel Foucault se puede decir que la trama en torno de la cual construimos el estudio de las organizaciones educativas es la de los problemas del gobierno del sistema educativo, de sus instituciones y de los sujetos que participan de ellas, en el marco de la cuestión del gobierno de las poblaciones y de los sujetos. Foucault entiende por gobierno la conducción de conductas de otros y de uno mismo (Foucault, 2007: 218), así como la estructuración de un campo de acciones posibles de los otros (Foucault, 2001: 254).

---

2 Véase Foucault (1990, 1991a, 1991b, 2006 y 2007); Barry et al. (1996); Burchell et al. (1991); Castro (2004); Dean (1996, 1999); De Marinis (1999, 2005a); Graizer (2008, 2009b, 2010); Lemke (2001); Miller y Rose (1990); Rose (1996, 2000).

Inscribimos el estudio de las organizaciones del sistema educativo, en el mantenimiento del control, lucha, reproducción y transformación del gobierno del sistema educativo, de sus instituciones y de los sujetos que las integran en función de unas relaciones de poder y control sobre el conocimiento considerado legítimo. En clave foucaultiana o de los estudios de la gubernamentalidad esta aproximación puede definirse en términos de los problemas tecnológicos y las formas de racionalidad política que asume el gobierno del sistema educativo y de sus instituciones.

Es necesario subrayar que entendemos al sistema educativo como dispositivo privilegiado del “campo de control simbólico” en la reproducción cultural de la sociedad y como espacio de producción de saberes. Este carácter del sistema requiere ser considerado en tanto los problemas de gobierno adquieren propiedades específicas, ya que se refieren al control sobre la distribución y apropiación de conocimientos en los grupos y clases sociales. La centralidad del Estado como regulador principal del campo donde se disputan las formas de la transmisión y los conocimientos legítimos, adquiere mayor importancia en la consideración de la autonomía del sistema educativo en relación con el campo económico, y en la configuración de la autonomía de las organizaciones y de los trabajadores de la educación. Así también, es crucial considerar los formatos pedagógicos y las matrices de control sobre ellos que se observan en un momento dado para la comprensión de las relaciones de poder y los modos de control en la transmisión cultural que sucede en el sistema educativo. Es así que entendemos el estudio del gobierno de las organizaciones del campo de control simbólico en el contexto del gobierno de las poblaciones a través del control sobre la producción, distribución y apropiación de conocimiento. Cuando hablamos de gobierno de las organizaciones estamos hablando de cómo son los procesos concretos, los modos particulares en que se configura un conocimiento oficial que es transmitido y adquirido por grupos sociales específicos a nivel de organizaciones educativas.

A partir de lo expuesto hasta aquí, y retomando lo planteado al principio de esta introducción, en este capítulo nos concentramos en una parte del trabajo de investigación en dos escuelas secundarias públicas de educación técnica, específicamente en los procesos que participan de la configuración del conocimiento oficial a nivel de cada organización a través de la indagación de los procesos de evaluación, a partir de las relaciones entre las regulaciones externas e internas de las escuelas estudiadas. Para avanzar en la exposición haremos un breve repaso por la matriz conceptual que utilizamos de modo de presentar luego avances provisorios de nuestro análisis.

## **PERSPECTIVA TEÓRICA Y APROXIMACIÓN A CONCEPTOS UTILIZADOS**

En función de lo expuesto en la introducción acerca de nuestra perspectiva general sobre el estudio de las organizaciones educativas, incorporaremos algunas conceptualizaciones que orientan el trabajo de investigación, en especial en cómo construimos a las organizaciones educativas como objeto de estudio y cómo tratamos a la evaluación en el contexto organizacional en relación con la configuración del conocimiento oficial. Por una cuestión de espacio no podremos desarrollar en detalle cada uno de los conceptos y todas las relaciones que se establecen, sólo expondremos el modo en que los utilizamos a los efectos de explicitar las fuentes teóricas del desarrollo del capítulo.

Entendemos a la escuela como una organización en tanto una compleja trama de relaciones sociales que configuran un formato relativamente estable. Dichas relaciones sociales se realizan en prácticas comunicacionales (Graizer, 2009). La relación social que identifica a este tipo de organización es la práctica pedagógica, las relaciones de transmisión y adquisición de conocimiento considerado legítimo, y dicha práctica es, a su vez, entendida como un modo especializado de comunicación. La organización escolar se constituye como un contexto pedagógico, como el espacio en el que se desarrollan las prácticas pedagógicas. Ese espacio no es neutral, su formato produce regulaciones sobre dichas prácticas pedagógicas. Bernstein (1994: 46) sostiene que "la forma del contexto comunicativo es la característica fundamental generada por sus relaciones sociales, a través de las prácticas pedagógicas que las regulan". La organización educativa es objeto de regulaciones externas que son elaboradas internamente en un proceso de recontextualización local. Estas complejas relaciones configuran un discurso pedagógico organizacional específico en cada organización, el cual es producido por la trama de relaciones sociales propias de la organización y regulado por agentes y agencias externas que pugnan por dominar los principios del discurso pedagógico oficial.

En la búsqueda de estrategias que permitan indagar las formas de construcción del discurso pedagógico oficial a nivel de las organizaciones educativas es que hemos adoptado la perspectiva de que en los criterios de evaluación se pueden hacer observables las prácticas y discursos legítimos en un contexto de práctica pedagógica. Como parte de nuestro trabajo hemos concentrado la atención en los procesos de evaluación y sus consecuencias en términos de aprobación de materias y cursos en las organizaciones estudiadas. Tomamos de Bernstein (1990) la idea de que toda relación pedagógica se termina reduciendo a la evaluación de quien aprende, de modo que la práctica

pedagógica se orienta en la evaluación de si un educando adquirió o no adquirió los criterios de legitimidad de la comunicación que fueron transmitidos. En toda práctica pedagógica se espera que el educando adquiera y pueda realizar unos criterios de conocimiento legítimo y unas formas de práctica legítima en el contexto pedagógico. Dicha adquisición es objeto de evaluación, la cual regula la forma misma de la práctica pedagógica. La evaluación se constituye en el espacio donde las relaciones de poder operan en la demarcación de la legitimidad de los discursos que regulan una práctica, allí se expresan las relaciones de poder delimitando las formas del conocimiento válido, su distribución entre grupos sociales, las formas legítimas de la actuación para cada grupo en un contexto pedagógico específico. La evaluación opera sobre el transmisor regulando y habilitando unas formas específicas de prácticas, así como posiciona al educando en unas relaciones de estatus y produce unas identidades en tales relaciones (Bernstein y Díaz, 1985). Ahora bien, para Bernstein (1990, 2000), en el plano de procesos macro que se expresan en prácticas comunicativas, la evaluación opera como reguladora de la propia práctica pedagógica. Las reglas de evaluación, como parte del Dispositivo Pedagógico, son las que le permiten a Bernstein realizar una operación teórica por la cual traduce las formas más abstractas del discurso pedagógico a prácticas pedagógicas. Así, la evaluación define la legitimidad discursiva y las prácticas legítimas en los contextos de transmisión. A nivel del Dispositivo Pedagógico la regla evaluativa es la que crea la práctica y, a nivel de los contextos locales de transmisión, define el criterio de éxito y se constituye en una expresión condensada de la realización del código pedagógico.

La evaluación cierra el proceso de construcción del conocimiento oficial. Quienes posean control sobre ella tendrán un espacio privilegiado en la definición de los conocimientos legítimos y sus modos de transmisión. Es allí donde se dirimen a la vez los procesos de control que se originan en procesos macro sociales del dominio del Dispositivo y los procesos micro que regulan la formación de las conciencias individuales y colectivas. De este modo, las disputas por la evaluación, sea a nivel macro o micro, refieren a una disputa por la forma de la práctica pedagógica oficial. Toda regulación sobre la evaluación afecta de modo directo tanto los conocimientos considerados legítimos cuanto las formas de las prácticas pedagógicas que tendrán como un punto de sutura a la propia evaluación<sup>3</sup>. En este sentido las regulaciones

---

3 “Public examinations taken at secondary levels of education, often indirectly or directly linked to the university, have a crucial influence upon the practices of pedagogic recontextualizing fields with referent to the provision of textbooks and

sobre la evaluación por parte de las administraciones centrales de los sistemas educativos hacen visible el problema de los grados de autonomía de las organizaciones, de lxs docentes, las formas de procesar aportes del campo pedagógico y de otros que pugnan por regular las prácticas de transmisión<sup>4</sup>.

La evaluación, en todos sus modos (de lxs estudiantes, de lxs docentes, de los sistemas, de las instituciones, del rendimiento, de la enseñanza, de los procesos, del gasto, del uso de recursos, etc.), se ha instalado en el centro de la escena de las políticas educativas en Argentina en los últimos 20 años y se ha configurado como un elemento clave de las nuevas racionalidades políticas del gobierno de los procesos educativos (Benveniste, 2002; Celman, 2002, 2003; Feldfeber, M. e Ivanier, A., 2003; Feldfeber, M.; Oliveira, D. A., 2006; Gorostiaga, 2006; Graizer, 2004, 2008; Iaies, 2011; Tenti Fanfani, 2004). En este sentido, la evaluación aparece como necesaria, como valiosa, como requisito de la calidad, como requisito para mejorar el trabajo y los resultados en registros discursivos variados; aparece en las leyes vigentes y en las reformas de los noventa, en las normativas de las actividades escolares, y de las actividades laborales de docentes, directivos y supervisores, así como está presente en formas discursivas de circulación en medios de comunicación, en conversaciones de diverso tipo<sup>5</sup>. Se ha instalado como algo bueno y necesario. La preocupación y acción de regulación por parte de las autoridades estatales y de formas de autoridad externas al aparato estatal (agencias y agentes del campo económico, del campo simbólico, etc.) permite considerar que la evaluación se ha constituido en un medio de gobierno de acciones del sistema educativo, sus organizaciones y los sujetos que participan en ellas. Podríamos decir que este proceso no es exclusivo, ni se ha originado en el seno de los sistemas escolares. El tema y problema de evaluar eficacias y eficiencias ya se había desarrollado en el campo económico con anticipación a su incorporación en la discursividad educativa (Popkewitz, 1992, 2004; Benveniste, 2002; Graizer, 2008; Graizer y De Marinis, 2004).

Aquí se pueden retomar las consideraciones de Deleuze (1995) acerca de las sociedades post-disciplinarias, cuando sostiene que

---

teaching routines. At the same time, the practices of the recontextualizing field can influence the form and context of public examinations. It is not unusual for the members of such boards to be drawn from the pedagogic recontextualizing field, where they act as agents of different functions." (Bernstein, 1990: 216).

4 "[...] more direct control over schools by the State through highly centralized curricula and systems of assessment and inspection can severely limit the influence of the pedagogic recontextualizing field." (Bernstein, 1990: 202).

5 Se pueden encontrar múltiples editoriales y columnas de opinión de "expertos" y no tanto en la prensa nacional de los últimos años.



en las sociedades de control, la fábrica es reemplazada por la empresa, la escuela por la educación permanente y el examen por la evaluación continua. “El principio modulador de que los salarios deben corresponderse con los méritos tienta incluso a la enseñanza pública: de hecho, igual que la empresa toma el relevo de la fábrica, la *formación permanente* tiende a sustituir a la escuela, y el control continuo tiende a sustituir al examen. Lo que es el medio más seguro para poner la escuela en manos de la empresa” (Deleuze, 1995: 280).

A partir de los procesos de reforma iniciados a comienzos de la década del '90 hasta las actuales transformaciones de nuestro sistema educativo, se puede encontrar una imbricación de nuevas tecnologías de gobierno con viejos mecanismos de control del sistema educativo. Una de nuestras hipótesis sostiene que la evaluación, en un sentido amplio, ha operado a la vez como una tecnología de gobierno y una racionalidad política.

Para profundizar en el análisis tomaremos el concepto de tecnología de gobierno. Peter Miller y Nikolas Rose (1990) entienden a las tecnologías de gobierno como “aquellas que buscan traducir el pensamiento —*asociado al concepto de racionalidad política*—<sup>6</sup> en el dominio de la realidad y establecer en el mundo de las personas y las cosas espacios y dispositivos de actuación sobre esas entidades de las cuales ellas sueñan y esquematizan” (1990: 8). Miller y Rose sugieren un análisis del gobierno que preste atención a los mecanismos por los cuales diversos tipos de autoridades buscan dar forma, normalizar e instrumentalizar las conductas, pensamientos, decisiones y aspiraciones de otros en orden a lograr los objetivos que las autoridades consideran deseables. Estas tecnologías de gobierno son entendidas como “humildes y mundanos” mecanismos que hacen posible el gobierno a través de técnicas tales como la notación, cómputo y cálculo, procedimientos de examen y evaluación. Puede verse su instalación en diversos campos en la invención y proliferación de dispositivos como “informes”, modos de presentación como tablas, la generalización y estandarización de sistemas de capacitación y de inculcación de hábitos, la introducción de vocabularios técnicos y de especializaciones profesionales, diseño de edificios y formas arquitectónicas entre otros innumerables ejemplos (Miller y Rose, 1990: 8).

A nivel tecnológico, las nuevas formas de gobierno de las conductas, y las mentalidades en las que se inscriben, ponen en juego una diversidad de relaciones de regulación y persuasión y poseen como una de las propiedades centrales el carácter indirecto de los medios, acciones e intervenciones. Las tecnologías de gobierno, como modos

---

6 El paréntesis es una aclaración nuestra.

de ejercicio de poder indirecto sobre los blancos del ejercicio de poder se relaciona con el concepto de “gobierno a distancia”. Este concepto elaborado por Bruno Latour y Michel Callon (1981) permite examinar los complejos mecanismos a través de los cuales es posible vincular cálculos realizados en una localización con acciones realizadas en otra. En este caso no se realiza una imposición de conductas por la fuerza, sino por medio de un complejo y “relajado” (*loosed*) ensamble de agentes y agencias enlazados en una red. Así, las “alianzas” que resultan de estas formas del poder no sólo operan por relaciones de subordinación o legitimidad de una autoridad determinada, sino por cierto “convencimiento” que los sujetos adquieren de participar de los problemas, intereses, resoluciones y objetivos sostenidos por otros actores, los cuales forman una alianza de significados que hacen posible un gobierno a distancia y su traducción en nuevos modos de conducirse.

Mitchell Dean (1996) sostiene que el gobierno se hace tecnológico cuando se puede identificar un complejo ensamble/montaje de diversos elementos, puestos o mantenidos unidos por relaciones heteromorfas, concernientes con la dirección de las conductas. En este sentido consideramos que la evaluación es, a la vez, un elemento de gobierno y un complejo de técnicas tendientes al gobierno de las conductas. De este modo, permite resaltar la capacidad de autorregulación normalizada, de sujetos y organizaciones, como recurso y condición de los nuevos modos de gobierno. La evaluación como tecnología de gobierno se conforma como una conexión o nexo entre el estudio de formas del conocimiento y “regímenes de prácticas” de las cuales emerge y dentro de las cuales esas tecnologías son aplicadas, encontrando un campo para sus efectos (Dean, 1996: 53). Dean propone que las tecnologías de gobierno incluyan “[...] la inscripción de dispositivos para el registro, el almacenado, transporte y uso de información, medios que constituyen formas de autoridad de dominación y de vigilancia relativamente estables, mecanismos de coordinación y organización de actividades a través del tiempo y el espacio, objetos técnicos, encierros espaciales y divisiones, y un abanico de actores humanos y no humanos” (Dean, 1996: 64). Las tecnologías de gobierno se caracterizan por articularse con formas explícitas de racionalidad práctica, tales como programas, políticas y planes, que confieren a esta tecnología de un cierto conjunto de propósitos a la vez que codifica su funcionamiento, por medio de conocimientos que actúan como medios de cálculo permitiendo planear y evaluar lo que ocurra. Así, son investidas con una racionalidad estratégica que busca subsumir el moldeado moral y político de conductas a los requerimientos de desempeño.

En la evaluación como tecnología, simultáneamente encontramos elementos de definición de los sujetos, de constitución y conformación de los sujetos y las técnicas por medio de las cuales realizarlo. Una tecnología de gobierno constituye a aquellos sobre los cuales la autoridad será ejercida como sujetos de actuación. Actúa sobre las acciones de los sujetos de modo que comprometen su conducta como algo evaluable, calculable. De modo que para que una conducta sea pasible de cálculo y medición se requiere que sea una “ejecución”, en un conjunto de indicadores, estándares cualitativos y cuantitativos. De este modo, cuando las conductas se hacen mensurables pueden ser comparadas, pueden ser puestas en competencia entre varios sujetos u organizaciones. Constituye, a la vez, a los objetos como espacios de inversión económica, ya que pueden ser calculados los efectos de una inversión. Es en todos estos sentidos antes señalados que la evaluación como tecnología de gobierno conduce conductas a la vez que inventa, construye, produce los objetos del poder.

Una vez considerados algunos elementos de la evaluación como tecnología de gobierno posaremos nuestra mirada en su potente valor como “racionalidad política”. Podemos considerar como un efecto de las reformas del sistema educativo que la gran mayoría de sus miembros acepten a la evaluación como presente en los procesos de gobierno e incluso sea considerada como necesaria. De este modo, es posible afirmar que, en la actualidad, la “cultura de la evaluación” está incorporada en la mentalidad de gobierno del sistema educativo, posee legitimidad propia, pocos se atreven a negarse explícitamente a la evaluación. Todos los estamentos del sistema se han constituido y se consideran a sí mismos potenciales objetos de evaluación, a la vez que potenciales evaluadores. Podemos afirmar que se considera a la evaluación como un aspecto intrínseco de la actividad educativa y de las funciones del sistema y del gobierno del sistema.

La evaluación es un elemento central en la difusión de lo que se ha denominado una “cultura de auditoría” en el campo educativo. En este sentido los mecanismos englobados en los procesos de evaluación se relacionan con nuevos requerimientos de “rendir cuentas” de los procesos y resultados, de hacer tangibles las inversiones y dar elementos para realizar cálculos de rentabilidad (interna y externa). Así la cultura de la evaluación (auditoría) pone en el centro de la escena educativa procedimientos originados en el espacio del saber financiero-contable que, como saber experto, se presenta a sí mismo libre de cargas ideológicas y con la “distancia” del lenguaje científico. De este modo, esta tecnología y racionalidad política remueve el problema del control del espacio discursivo de lo político y lo instala en un contexto de asepsia matematizable.

Siguiendo a Power (1994), los dispositivos propios de la auditoría son una intervención activa en las organizaciones que formatea sus actividades de acuerdo a normas fundamentalmente opacas y no democráticas. Las prácticas de auditoría transforman a los auditados suponiendo su complicidad y haciendo sus actividades visibles en términos de ejecución y de identificación de riesgos. En este sentido, la evaluación requiere que los evaluados sean receptivos a los procedimientos bajo los cuales son expuestos aceptando la necesidad de su autoevaluación.

Términos como “transparencia”, “eficiencia y eficacia”, “acreditación”, “calidad”, “responsabilidad” sobre el propio trabajo, inclusive “compromiso con la tarea”, “rendición de cuentas” o “auditoría” son parte de la inflación conceptual que sufrió la evaluación. Uno de los argumentos utilizados es que la evaluación brinda la capacidad a los sujetos y las organizaciones para “monitorear” y “mejorar” sus propias actuaciones y la calidad de la tarea, a la vez que permite juzgar los procesos en función de objetivos y estándares propuestos por los mismos actores. En este último sentido, la evaluación como racionalidad política es parte de los discursos y prácticas promovidas en el marco del participacionismo. Estos discursos enmascaran las fuentes jerárquicas y paternalistas así como diluyen el carácter, en cierto modo, coercitivo que tuvo la implantación de estas mentalidades y tecnologías, puesto que la negativa a realizar algunos de los procedimientos que supone la evaluación trae consigo posibles puniciones así como el riesgo de “caerse” del circuito (Shore y Wright, 1999). En un sentido más crudo aún, Popkewitz (1992: 97) sostiene: “la evaluación cumple fines de «policía», tanto si la consideramos como parte del noble propósito y deseo de los que intentan mejorar la escuela, como si creemos que forma parte del aspecto más oscuro de la regulación social”.

La evaluación como racionalidad política y como tecnología de gobierno opera en un círculo productivo en el cual “la evaluación es la manera de saber acerca de la calidad y que para lograr calidad hay que evaluar”. Así, al mismo tiempo que permite visibilidad sobre procesos, sujetos, organizaciones, relaciones que eran opacas al gobierno del sistema, guía las conductas de los actores y las organizaciones haciéndolos participar de una nueva alianza de significados y modos de conducirse para el logro de los “mejores resultados” (Benveniste, 2002; Kellaghan and Greaney, 2001; Popkewitz, 1992 y 2004).

A partir de esta breve presentación de algunos de los conceptos y perspectivas que han orientado nuestra investigación podemos avanzar en la elaboración que hacemos del estudio específico sobre la evaluación y el conocimiento legítimo. Sostendremos que se puede entender a la evaluación y sus derivaciones en términos de promoción

del estudiantado, como un territorio donde poder estudiar procesos de configuración del conocimiento legítimo (prácticas y discursos) a nivel organizacional. De este modo es que consideraremos las formas en que las regulaciones externas son recontextualizadas por parte de la organización específicamente en los procesos de evaluación donde esperamos encontrar criterios de validez del conocimiento transmitido. Para ello consideramos que las formas específicas de división del trabajo (relaciones entre categorías de discursos y agentes) en la organización regulan los procesos internos, y de este modo se configuran en modos de gobierno de la organización y sus sujetos. A la vez, y de manera recursiva, las relaciones sociales que se despliegan en una organización configuran el contexto pedagógico que otorga significados a los textos que circulan, a las formas de conocimiento que se transmite, que circula y se adquiere en las organizaciones educativas. Las relaciones sociales, las prácticas pedagógicas y la propia división del trabajo se constituyen en objeto y medio de gobierno de la organización, tanto por parte de los sujetos que participan de ella cuanto de agencias y agentes externos a la propia organización.

### **HALLAZGOS DE REGULACIONES EXTERNAS**

Comenzaremos presentando las regulaciones externas a las organizaciones estudiadas, para luego analizarlas en sus relaciones con las regulaciones internas, ambos procesos conformarán la recontextualización local de discursos pedagógicos oficiales en unos principios discursivos propios de las organizaciones. Las regulaciones externas a las que haremos mención son aquellas que hemos podido detectar hasta el momento en el trabajo de campo realizado en las escuelas, es decir que existen otras regulaciones que posiblemente en otro proceso de análisis surjan con mayor claridad, así como otras que se originan en oficinas del Estado o de otras agencias pero que no tengan realizaciones efectivas en estas organizaciones estudiadas.

### **REGULACIONES EXTERNAS: EVALUACIÓN**

El discurso pedagógico oficial del campo estatal, mediante normativas y un conjunto de documentos que ha hecho llegar a los establecimientos educativos, produce regulaciones que tienen efectos que hemos podido establecer en nuestro trabajo de campo. Desde el nivel central de la administración del sistema educativo provincial se establecen tres tipos de evaluaciones que deben llevar a cabo las escuelas secundarias técnicas. Las tres se realizan en las instituciones estudiadas y mostraremos su impacto en la vida interna de la organización y en las regulaciones del conocimiento considerado oficial. A continuación se presentan elementos que muestran la

direccionabilidad del discurso oficial del Estado sobre las evaluaciones, específicamente en lo referido a las escuelas estudiadas.

Antes de centrarnos en el plano jurisdiccional cabe hacer una breve referencia al marco de la legislación nacional y cómo se incorpora la cuestión de la evaluación. Es la Ley Federal de Educación 24.195 de 1993, la que instala formalmente la evaluación como instrumento sustantivo para “garantizar la calidad de la formación en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales” (Art. 48). Esta función se reafirma en una versión de alguna manera más *aggiornada* a los procesos post-neoliberales, en la Ley de Educación Nacional 26.206 de diciembre de 2006. En ésta se define la función de la evaluación (Art. 94): “en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo *para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.*” (la cursiva es nuestra). Por su parte, en el Art. 95 de la Ley de Educación Nacional se define el objeto de la evaluación: “Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación”. Pareciera que no queda nada fuera de la iluminación evaluadora.

En la Ley Provincial de Educación N° 13.688 de 2007, cabe destacar que no aparece el mismo tipo de racionalidad sobre la evaluación que está presente en la Ley de Educación Nacional 26.206. No se encuentran el mismo tipo de definiciones, aunque sí hemos hallado múltiples referencias a actividades de evaluación. Entre ellas están las responsabilidades que los diferentes estamentos del sistema educativo provincial tienen sobre la evaluación de los agentes del sistema, de las instituciones, del rendimiento, etc. Entre estas referencias es notable la formulación acerca de la evaluación con fundamento y rigor científico como un derecho de los alumnos, según consta en el Artículo 88 inciso d (los alumnos tienen derecho a...) “Ser evaluados en su desempeño y logros, conforme a criterios rigurosa y científicamente fundados, en todos los niveles, modalidades, ámbitos y orientaciones del sistema, e informados al respecto”. Así como en el Artículo 90 inciso d sobre los derechos de los padres o responsables de los alumnos, la ley establece: “Ser informados periódicamente acerca de la evolución y evaluación del proceso educativo de sus hijos o representados”. La idea de la evaluación como fuente de información y procedimiento para la mejora de la calidad también está

presente, por ejemplo en el desarrollo del *Título V. Órganos y Políticas de la Educación* tanto en lo referente al Consejo General de Cultura y Educación (Cap. I), así como en las definiciones sobre el Planeamiento (Cap. II). En el mismo sentido el documento “Marco General de Política Curricular” aprobado por Resolución N° 3655/07, explícitamente trata de generar una diferenciación de la política curricular de los modelos desarrollados en la década del '90, dando un lugar de mayor importancia a la autonomía y saberes de los propios docentes y directivos de las instituciones. Propone un marco curricular en el cual los propios docentes puedan otorgar “sentido a su propia práctica” en relación con los contextos concretos en los cuales se despliega su trabajo: “Toda prescripción curricular se recrea en su proceso de especificación. En la toma de decisiones vinculadas a la planificación y desarrollo didácticos, el/la docente define los sentidos específicos de su práctica en el marco de un contexto institucional y comunitario y de un grupo de alumnos/as particular. En este proceso, asume una postura teórico-epistemológica y política al constituirse en autor/a creativo/a de alternativas de enseñanza” (p. 33).

Sin embargo en la documentación posterior al año 2009<sup>7</sup>, a la que hemos accedido, estas orientaciones varían y aparecen racionalidades más cercanas a las de la Ley de Educación Nacional e inclusive sesgos más propios de la Ley Federal que del nuevo marco de políticas educativas. Como ejemplo de esta modificación encontramos en los materiales para concursos de directivos de escuelas técnicas la referencia a la Resolución 1600/10, donde se establecen funciones y obligaciones del cuerpo directivo. Allí se pueden encontrar afirmaciones como las siguientes, en las cuales se identifica un claro sesgo gubernamental en la evaluación ligado a discursos más propios de la década del '90 y de los organismos internacionales:

El director de la escuela, debe establecer los mecanismos de supervisión necesarios para determinar el logro de los objetivos. El proceso de evaluación se logra al establecer los criterios de ejecución, medición y comparación con los modelos, determinar las desviaciones y generar correcciones durante el proceso. Los criterios deben ser: prácticos, significativos y apropiados a cada proyecto, coherentes, sencillos, claros, flexibles y activos.

El director de una escuela secundaria técnica deberá tener la capacidad para: Supervisar la institución, Monitorear y evaluar las metas y objetivos del establecimiento. La utilización de los mecanismos de supervisión y evaluación permite que los integrantes de la comunidad educativa, en una

---

7 Cabe señalar que en diciembre del año 2007 hubo un cambio de autoridades al frente de la Dirección General de Cultura y Educación.

escuela secundaria técnica, orienten el aumento de la calidad en el proceso de enseñanza establecido. El director de la escuela secundaria técnica, junto a su equipo tiene que estar seguro de los proyectos y los procesos elegidos para lograr la planificación estratégica deseada. Para ello tiene que visualizar a la escuela como un sistema interactivo que no puede estar aislado de la realidad externa y de las expectativas de la comunidad socio productiva de su entorno, que es la que le da su carácter de institución importante para la sociedad. Para todo esto, es imprescindible constituir procesos de trabajo en equipo, asignar y delegar funciones, y generar condiciones para establecer la evaluación y auto evaluación de los integrantes institucionales para el logro de las metas. Eso quiere decir que el director de la escuela debe mantener un sistema de monitoreo y evaluación del progreso de las actividades, haciendo ajustes y formulando nuevos pasos de acción si es necesario, promoviendo así la auto evaluación. De esta manera la escuela lograría satisfacer su visión y su misión ante la sociedad.

Colaborar con la Administración educativa en lo relativo al logro de los objetivos educativos de la institución, participando en las evaluaciones externas que periódicamente se lleven a cabo y propiciando la evaluación interna del funcionamiento de la escuela y de todos sus proyectos y actividades.

Aquí aparecen varios elementos que son para destacar. Por un lado se sostiene una concepción de evaluación ligada a “criterios de ejecución, medición y comparación con los modelos, determinar las desviaciones...”, la cual nos permite retomar las consideraciones hechas más arriba acerca de los nuevos formatos tecnológicos de gobierno, en los cuales estableciendo parámetros de acción mensurables y comparables se pretende modularizar conductas y encauzar las “desviaciones”. La evaluación como dispositivo que permite “el aumento de la calidad” también se lo liga al seguimiento de manera de no quedar “aislado de la realidad externa”, que se traduce en “las expectativas de la comunidad socio productiva de su entorno”. En este punto hay una referencia a las fuentes de legitimidad del conocimiento a transmitir que retomaremos más adelante. La evaluación y la autoevaluación se entienden como dispositivos para permitir el logro de las metas institucionales. La evaluación claramente aparece como un dispositivo de visibilización de las acciones de los sujetos, de la propia institución y como un dispositivo orientador de acciones en función de los parámetros que establece la necesidad de cumplir con unas funciones que se legitiman en su adecuación a los requerimientos del entorno.

Ahora dando paso al territorio de la evaluación de lxs estudiantes, pudimos identificar tres tipos de evaluaciones reguladas por la normativa existente<sup>8</sup>:

---

8 A partir de normativa nacional se realizan los Operativos Nacionales de Evaluación,



- a) Regulares: aquellas que realizan lxs docentes como parte de su actividad docente habitual y que son las que definen la regularidad de lxs estudiantes y su promoción.<sup>9</sup>
- b) Integradoras: aquellas evaluaciones que se inscriben en la normativa vigente realizadas en algunas asignaturas, definidas por la Dirección General de Cultura y Educación y cuyos instrumentos de evaluación son diseñados por cada docente de cada asignatura.<sup>10</sup>
- c) Evaluación Anual por Capacidades Profesionales (EACP): evaluación en la que participan sólo lxs estudiantes del último año de escuelas secundarias técnicas<sup>11</sup>.

En relación con la discursividad oficial sobre las *evaluaciones regulares*, debemos agregar a lo presentado brevemente más arriba que tanto en la normativa del régimen académico (Res. N° 587/11) como en documentos y circulares a las que hemos tenido acceso, se pueden destacar dos ejes principales:

- a) Por una parte se establece una cantidad, tres calificaciones por trimestre, y sólo se menciona un mínimo de una evaluación escrita. Estas calificaciones se promedian en cada trimestre y luego entre los tres trimestres que componen el año académico. De no obtener el mínimo de aprobación lxs estudiantes tienen que “concurrir a un período de orientación y apoyo para cada materia desaprobada” (Res. 587/11, Anexo IV, inc. 15) en la última semana de clases; en caso de no aprobar se replica

---

en el año 2010 se realizó un operativo censal y en 2011 en escuelas seleccionadas por el Ministerio de Educación de la Nación. En las escuelas estudiadas no encontramos referencias a estas evaluaciones, es por ello que no las consideramos en el análisis, pero es necesario mencionar su existencia.

9 Regulada formalmente por la resolución N° 587/11 de Marco General de Régimen Académico para la Educación Secundaria. Esta normativa dictamina que para cada trimestre “el estudiante deberá tener al menos tres calificaciones parciales siendo una de ellas escrita” (Anexo IV, inc. 5).

10 Estas evaluaciones son dos para el ciclo básico y tres para el superior. En el caso del ciclo superior se realizan para una materia de las áreas generales (por ejemplo: Lengua, Matemática, Geografía, Historia) y dos materias de la orientación de cada especialidad. Cada año una disposición conjunta entre las diversas direcciones de la Dirección General de Cultura y Educación, definen qué materias formarán parte de las evaluaciones integradoras, según lo establece la Resolución N° 587/11.

11 Hemos accedido a diversa documentación de la Dirección de Educación Secundaria Técnica, pero no hemos encontrado una resolución de la Dirección General.

este procedimiento en febrero y marzo. En caso de no aprobar ni en diciembre ni en marzo, el estudiante (con la firma del adulto responsable) puede solicitar una evaluación adicional que le permite matricularse en el año siguiente y debe aprobar para poder ser promovido de manera definitiva. Así se establece un ritmo que se relaja respecto del estipulado como regla, para aquellos que no han logrado el mínimo requerido durante el año, y un formato de orientación y apoyo por parte de lxs docentes. En la normativa se brindan orientaciones de orden pedagógico que tienden a establecer reaseguros para que lxs docentes hagan lo necesario para “asegurar la permanencia” de lxs estudiantes en la escuela.

- b) Por otra parte, la normativa y directrices que reciben los directivos y docentes hacen hincapié en la necesidad de comunicar permanentemente a estudiantes, a los adultos responsables y a la dirección de los establecimientos de aquellos casos que se encuentran en situación de desaprobación en cualquiera de las instancias. Estos procedimientos, como veremos más adelante, tienen consecuencias directas en términos de visibilización de lxs estudiantes y su constitución como casos específicos.

Las *evaluaciones integradoras* son exámenes escritos de materias definidas por el nivel central pero diseñados por cada docente, que se toman al conjunto del estudiantado de cada año de la secundaria. Estas evaluaciones se realizan al final del año lectivo y pretenden evaluar el dominio del conjunto de una materia específica. Según establece la Res. 587/11 deben ser acordadas con las jefaturas de área o departamento en cada establecimiento. Son de carácter individual y escrito. En caso de no aprobar se establece que lxs estudiantes deben realizar el recorrido de las clases de apoyo y volver a rendir un nuevo examen que también sería diseñado por lxs docentes. La corrección de estas evaluaciones corre por parte de cada docente. Estas evaluaciones deben ser archivadas y se establece que pueden ser solicitadas por la supervisión o por alguna oficina del nivel central. Aquí podríamos identificar indicios de una regulación sobre el currículum, aunque cada docente lo realiza, las integradoras se definen a nivel departamental y marcan un tipo de evaluación específica que incorpora todo el año, definiendo unos criterios de selección, estableciendo unos criterios de ritmo de aprendizaje y un criterio de evaluación de establecer lo adquirido en un período de tiempo.

Nos interesa particularmente el caso de la *Evaluación Anual por Capacidades Profesionales (EACP)*. Esta evaluación tiene su origen dentro del sistema educativo provincial en algunas instituciones de

educación técnica de la especialidad agropecuaria y se generalizó, con modificaciones, al conjunto de la modalidad en el año 2010. En cada escuela lxs estudiantes del último año del ciclo superior participan en pequeños grupos en la formulación, diseño y, si es posible, ejecución de un proyecto tecnológico que se define en función de demandas productivas de empresas de la zona de influencia de la institución. Estos proyectos son objeto de un proceso de evaluación en diferentes instancias (institucional, regional y provincial) en la cual participan evaluadores externos, esto es expertos de empresas, docentes de universidades ligadas al tema, además de docentes de las escuelas, especialmente en la instancia institucional.<sup>12</sup> En el nivel institucional se eligen los mejores proyectos, en función de unos parámetros definidos por la Dirección de Educación Técnica, que se presentarán en las instancias regional y provincial donde se otorgan unas menciones especiales a los mejores proyectos. Lxs estudiantes reciben calificación en las evaluaciones a nivel institucional, las que son vinculantes en términos de promoción y conforman una nota numérica de los espacios curriculares ligados a las prácticas profesionalizantes<sup>13</sup>. Las evaluaciones realizadas a nivel regional y provincial no son vinculantes para la promoción de la materia para el grupo de estudiantes. A continuación se extrae un apartado del documento producido por la Dirección de Educación Técnica, en el cual se define la EACP.

La Evaluación Anual por Capacidades Profesionales (EACP) prevista como una de las principales líneas de acción por la Dirección de Educación Técnica, se puede definir como el método y los procesos por los cuales se identifican y se miden, a un cierto nivel, los conocimientos, habilidades y destrezas, como así también las aptitudes y actitudes individuales, que los alumnos ponen en juego en situaciones simuladas del mundo del trabajo y la producción.

Para verificar los resultados obtenidos por los alumnos a lo largo del proceso de enseñanza-aprendizaje, ya no es suficiente con constatar si los mismos han adquirido conocimientos científico-técnicos o académicos.

---

12 “A nivel institucional los jurados participantes pertenecen a la propia institución escolar; en cambio en la instancia regional el jurado está conformado por agentes pertenecientes al nivel central de la DET y del sector socio-productivo (empresas y cámaras, ONGs, Colegios de Técnicos, gremios de la producción, universidades, municipio, etc.)”, Documento EACP.

13 La Resolución N° 47/08 CFE define a las prácticas profesionalizantes como “aquellas estrategias y actividades formativas que, como parte de la propuesta curricular, tienen como propósito que los estudiantes consoliden, integren y/o amplíen las capacidades y saberes que se corresponden con el perfil profesional en el que se están formando. Son organizadas y coordinadas por la institución educativa, se desarrollan dentro o fuera de tal institución y están referenciadas en situaciones de trabajo”.

La institución educativa necesita saber, además, si los futuros técnicos están en condiciones de resolver con autonomía situaciones problemáticas complejas del área profesional en la cual intervienen un conjunto articulado de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes. Este proceso de evaluación debe permitir, además, motivar al alumno y brindarle oportunidades de aprendizaje. Por lo tanto, el proceso de evaluación es tan importante como el propio proceso de enseñanza-aprendizaje, ya que termina siendo uno el complemento del otro, en igualdad de relevancia.

Comúnmente en nuestras Escuelas de Educación Secundaria Técnica, lxs docentes tienden a enfatizar y profundizar más su rol en la enseñanza que en la evaluación. Hoy en día existe una creciente demanda del sector socio-productivo de mejorar la calidad de los técnicos que ingresan al mundo del trabajo. Esta situación nos lleva a tener que rever nuestras prácticas y comenzar a darle una mayor relevancia al proceso de evaluación, con la finalidad de hacer foco en los resultados de nuestra gestión educativa. (Anexo 1 del Documento sobre EACP de la Dirección de Educación Técnica - 2011)

Esta evaluación, específica de las escuelas técnicas, es posible inscribirla en procesos que se reconocen a nivel internacional de regulación del conocimiento oficial y de las prácticas de trabajo docente, especialmente en orientaciones de formación vinculadas al mundo del trabajo. Este tipo de evaluaciones pone hacia el final de un período formativo unos criterios y parámetros que lxs estudiantes deberían lograr, lo cual tiene implicancias directas en lxs docentes, especialmente de los últimos años, pero se puede afirmar que también para el conjunto de la organización. A su vez, establece un dispositivo de validación del conocimiento transmitido por agentes y agencias que enarbolan las voces de “las demandas” de los sectores productivos, y en ese mismo espacio tecnológico se resuelve la conexión que se espera tenga la escuela con su entorno (el cual es definido de manera específica).

### **REGULACIONES EXTERNAS: CURRÍCULUM Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO ESCOLAR**

Además de lo referente a la evaluación, en la configuración del conocimiento legítimo es necesario considerar otras formas de regulación externa. En los últimos años las escuelas técnicas se han visto fuertemente modificadas dada la transformación institucional y curricular con la implementación de las nuevas leyes nacionales y provinciales<sup>14</sup> que impactaron sobre esta modalidad. Estas

---

14 Ley Nacional de Educación N° 26.206. Año 2006, Ley Provincial de Educación N° 13.688. Año 2007.

Ley Nacional de Educación Técnico-profesional N° 26.058. Año 2005, Educación Secundaria Orientada Resolución provincial N° 3828/09.

transformaciones se pueden sintetizar en modificaciones curriculares e institucionales.

La reconfiguración del trayecto de formación para la obtención del título de técnico supuso el paso de la estructura del polimodal (de la Ley Federal de Educación) a un diseño curricular específico para la formación de técnicos de nivel medio con una duración total de siete años. En este contexto se han incorporando materias y espacios de formación con una fuerte orientación de conocimiento en áreas profesionales claramente delimitadas. El ciclo superior de formación de los técnicos de nivel medio incorpora un alto porcentaje de formación tecnológica y técnica para cada especialidad, dando centralidad a contenidos ligados a los perfiles profesionales, que operan como el principal parámetro sobre el cual se ha diseñado el currículum. El trabajo en talleres, el desarrollo de proyectos tecnológicos y la formación científico tecnológica han recibido un fuerte sesgo dado por las definiciones de procesos productivos en los cuales podrían insertarse los graduados de esta modalidad. El conjunto de regulaciones que suponen los nuevos diseños curriculares en sus selecciones de contenidos y su distribución horaria, así como las regulaciones sobre prácticas profesionalizantes, financiamiento específico para la educación técnica, entre otras producidas a partir de la Ley de Educación Técnico Profesional y la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, claramente han otorgado un fuerte sesgo propio de la modalidad.

Se puede ilustrar este sesgo en las definiciones de distribución de horas por área de conocimiento que aparecen en la Resolución CF-CYE 15/07 que aprueba marcos de referencia de homologación para las primeras tecnicaturas de nivel secundario aprobadas luego de la aplicación de la Ley de Educación Técnico Profesional:

La carga horaria mínima total es de 6.480 horas reloj. Al menos la tercera parte de dicha carga horaria es de práctica de distinta índole.

La distribución de carga horaria mínima total de la trayectoria por campo formativo, según lo establecido en inc. h), párrafo 14.4 de la Res. CFCyE N° 261/06, es:

- Formación científico-tecnológica: 1.700 horas reloj,
- Formación técnica específica: 2.000 horas reloj,
- Prácticas profesionalizantes: equivalente al 10% del total de horas previstas para la formación técnica específica, no inferior a 200 horas reloj.

A los efectos de la homologación, la carga horaria indicada de formación técnica específica incluye la carga horaria de la formación técnica del primer ciclo. Asimismo las cargas horarias explicitadas remiten a la totalidad de contenidos de los campos formativos aunque en este marco sólo se indican los contenidos de los campos de formación científico-tecnológica y técnico específico que no pueden estar ausentes en la formación del técnico en cuestión.

Estos referenciales se plasman en los diseños curriculares para el ciclo superior de la secundaria técnica de la provincia de Buenos Aires aprobados por Res. 3828/09. En ella se define una distribución horaria que sostiene el nuevo sesgo de la secundaria técnica:

**Tabla XX: distribución horaria ciclo superior secundaria técnica (cuatro años).**

Tipo de Formación	Horas reloj	Porcentaje
Formación General	1.224	24,5
Práctica Profesionalizante	200	4
Formación Científico Tecnológica	1.692	34
Formación Técnica Específica	1.872	37,5
Total horas reloj	4.988	100

En relación con las fuentes que regulan los nuevos diseños y normativas, tanto en la Ley de Educación Técnico Profesional, cuanto en las regulaciones del Consejo Federal de Educación y las normativas provinciales específicas,<sup>15</sup> toman como fuente privilegiada para la delimitación de la formación los llamados perfiles profesionales. En las versiones vigentes tanto la secuencia productiva cuanto expositiva de los *currícula* de la educación técnico profesional comienza por la definición del perfil profesional “requerido” por el campo productivo. Es este “perfil” el que delimita la formación, en el sentido de las formas y tipos de conocimiento que deberán ser transmitidas, siendo su utilidad y relevancia para el campo económico productivo la que otorga legitimidad a esas formas discursivas, a la vez que orienta la construcción de identidades pedagógicas y luego laborales a formar. La descripción de los alcances de la profesión, los saberes requeridos para su desempeño, los contextos productivos en los cuales se inscribe, se constituyen en la referencia sustantiva que el discurso oficial postula para la formación. Sobre la base de dicho perfil luego se insertan otros componentes de formación tales como los referidos a la ciudadanía y la formación general del nivel educativo o del tipo de oferta correspondiente, pero siempre sobre la base de la primera definición del perfil profesional que domina la selección, organización y la economía pedagógica de los conocimientos a transmitir.

Esta regulación del perfil profesional se puede comprender como parte de la lógica de construcción curricular de las formas de conoci-

15 Res. provincial 3828/09, CFCyE, 2005; CFCyE, 2006; CFE, 2007.

miento a ser transmitidas en este tipo de escuelas. Sin embargo, el problema a ser considerado es cómo es el proceso de construcción de tales perfiles, cómo se construye la legitimidad de los mismos, así como sus efectos en términos de regulación de prácticas pedagógicas locales. Esto llevaría a considerar quiénes participan de su construcción, qué tipo de organizaciones productivas se toman como modelo, qué tipo de trabajador y qué formas de intervención técnica se consideran como las válidas, así como qué tipo de relaciones sociales de producción en qué tipo de organización del trabajo se consideran para la definición del perfil profesional y los alcances de los títulos. Los procesos de disputa en la construcción del discurso pedagógico oficial, tanto dentro del Campo de Recontextualización Oficial y de éste en las relaciones que establece con el Campo de Recontextualización Pedagógico<sup>16</sup>, no forman parte del trabajo de investigación del cual es producto este escrito; sin embargo es necesario considerarlos, al menos de manera tangencial, puesto que conforman parte de lo que tomamos como regulaciones externas a la configuración del conocimiento oficial a nivel de las organizaciones escolares (ya hemos trabajado este tema específicamente en Graizer, 2008) de educación técnica profesional.

Se puede plantear que en líneas generales los perfiles se han construido con la participación de asociaciones empresariales que expresan las formas de procesos de producción en organizaciones de gran tamaño o medio pero de alta inserción en el mercado de consumo, con menor participación de los sectores empresariales pequeños y medianos (que son los que mayor fuerza de trabajo ocupan). Asimismo, la participación sindical ha estado asociada a las representaciones nacionales de los sindicatos más influyentes en términos políticos, sin participaciones de regionales sindicales o de representaciones de bajo impacto político nacional. También, y especialmente en las profesiones reguladas por el Estado, han tenido participación colegios profesionales que son los que tienen la potestad de otorgar matrículas y certificaciones para la realización autorizada de ciertas actividades en cada rama de la producción. De todos modos, el proceso ha sido

---

16 Según Bernstein (2000: 33), “El campo recontextualizador tiene una función crucial en la creación de la autonomía fundamental de la educación. Podemos distinguir entre el campo recontextualizador oficial (CRO), creado y dominado por el Estado y sus agentes y ministros seleccionados, y el campo recontextualizador pedagógico (CRP). Este último está compuesto por los pedagogos de escuelas y centros universitarios y por los departamentos de Ciencias de la Educación, las revistas especializadas y las fundaciones privadas de investigación. Si el CRP puede producir algún efecto en el discurso pedagógico con independencia del CRO, habrá cierta autonomía y se producirán tensiones con respecto al discurso pedagógico y sus prácticas pero, si sólo existe el CRO, no habrá autonomía”.

conducido primordialmente por las autoridades nacionales del Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Ese proceso, y su conducción, se han llevado a cabo en conversaciones en mesas de trabajo con las jurisdicciones provinciales, donde han tenido mayor peso las provincias más grandes y de mayor participación en el sistema educativo del país. Se puede sostener que los cambios en la conformación de los equipos provinciales durante el proceso ha sido también un elemento coadyuvante a la fuerte injerencia de la administración nacional. El sesgo dado a los perfiles supone unos tipos particulares de procesos productivos con unos estándares relativamente altos en términos del desarrollo de las formas productivas del conjunto del país.

Tal como fue planteado con anterioridad (Graizer, 2008), los perfiles operan como unos parámetros que estipulan unos modos de ser y hacer en un campo de desempeño profesional específico, en el contexto de procesos de producción y así definen la orientación de la formación. Esto permite un anclaje en el campo productivo, la comparabilidad de los *curricula* y de los resultados de formación, en tanto un sujeto estaría o no en condiciones concretas de llevar a cabo el conjunto de desempeños esperados en los contextos definidos a tal efecto. La definición de perfiles delimita un espacio discursivo, una especialidad, un recorte de saberes y prácticas que son resultado de unas relaciones de poder-control que le otorgan identidad, diferenciándolos de otros recortes posibles, de otras áreas de desempeño, de otras formaciones, de otros discursos y otras identidades. La especialidad supone fuertes límites producto de unas formas de división del trabajo, y los perfiles, definidos en función de su inscripción en el campo productivo —el cual a su vez está construido discursivamente de un modo particular—, son una vía eficaz para lograr tal especialización.

Ahora bien, estos recortes discursivos no se realizan en abstracto ni se traducen de manera mecánica en prácticas pedagógicas específicas, sino que sufren procesos de recontextualización local en cada organización. Este proceso local, de todos modos, está regulado por aquellos discursos oficiales del Estado y por otros externos a la organización, lo cual hace que si bien podamos encontrar variaciones discursivas, cada recontextualización local se inscribe en un proceso de mayor generalidad que las ubica en el orden social vigente y en las relaciones generales de control simbólico de la sociedad. Con lo cual, en principio, no se puede suponer que encontremos discursos y formas organizacionales que no estén en algún tipo de relación con formas generales de orden simbólico de la sociedad.

Además de este conjunto de regulaciones en directa vinculación con el discurso pedagógico oficial, se pudieron identificar regulaciones de otro orden que inciden en la configuración del conocimiento trans-



mitido de diversas maneras. Entre ellas, una muy significativa para estas escuelas técnicas es el control sobre el acceso a recursos materiales (desde máquinas y herramientas hasta insumos básicos para sus tareas de enseñanza). En ambas escuelas hemos encontrado que han participado de incorporación tecnológica a través de los Planes de Mejora previstos por la Ley 26.058, los que les han permitido obtener herramientas, máquinas, software y algunos insumos. También en ambas escuelas se hace mención al uso del esquema de “Crédito fiscal” por el cual una empresa transfiere a la escuela un monto de dinero que puede descontar de Ganancias y otras cargas específicas. Pero en ambas escuelas aparece como un problema la cantidad de equipos y herramientas, su manutención. No se han detectado la recepción de partidas específicas para estos rubros por parte de la provincia. Al mismo tiempo en ambas escuelas, de modos distintos, se detecta como crucial el problema del espacio. Para este tipo de escuelas, en rigor igual que en todo tipo de escuelas pero especialmente en estas que tienen un fuerte sesgo de dominio tecnológico, la falta de materiales, herramientas y equipos, así como de condiciones de seguridad, afecta de manera directa la transmisión. Estas condiciones físicas y materiales sitúan a los sujetos y a las prácticas pedagógicas en condiciones de precariedad insalvables por la voluntad o buena predisposición de quienes forman parte de la organización.

En otro orden, en nuestro trabajo hemos encontrado otros elementos que tienen efectos en la vida cotidiana y el trabajo en las organizaciones, los cuales en principio no se pueden identificar de manera directa con la regulación formal y explícita de la transmisión pero que hemos podido constatar sus efectos. Señalaremos sólo tres a modo de ejemplo: el ausentismo docente, cortes de suministro de agua y luz, y actividades organizadas por la Dirección General de Cultura y Educación. En estos tres casos las actividades corrientes se ven interrumpidas, suspendidas o pospuestas. Está claro que cada uno de los tres ejemplos son de órdenes y registros discursivos muy diferentes pero, en términos de regulaciones externas, operan de modo directo sobre la continuidad del trabajo, sobre la disponibilidad de tiempo de trabajo, y sobre el ánimo de los actores. Así lo hemos podido constatar en ambos casos estudiados, de manera que conforman un contexto de cierta precariedad e incertidumbre en las tareas y en las disponibilidades del tiempo de trabajo.

### **HALLAZGOS, RECONTEXTUALIZACIONES INTERNAS, EVALUACIÓN Y CONOCIMIENTO**

Las dos escuelas que hemos estudiado tienen características disímiles y otras comunes. La escuela (A) oferta dos tecnicaturas de nivel

secundario, una en informática y la otra en electrónica. Esta escuela es más pequeña que la otra estudiada, en términos de cantidad de estudiantes, pero especialmente en la cantidad de docentes, posee unos 700 estudiantes y no llega a los 200 docentes. Esta escuela se ha instalado, desde 2006, en un edificio nuevo diseñado para la escuela, un porcentaje importante de los docentes (alrededor del 40%) trabajan en ella desde su fundación. En el caso de la escuela B ofrece también dos tecnicaturas, una en informática y la otra en electromecánica, esta última es la especialidad con la cual se fundó la escuela. La cantidad de docentes es mayor, con muchos docentes con pocas horas y de reciente incorporación, o haciendo suplencias; alrededor de 1.300 estudiantes y más de 300 docentes. Esta escuela tiene un edificio de más de 60 años, sin remodelaciones o mantenimiento acorde a las necesidades tanto de habitabilidad como de seguridad considerando las máquinas y equipos que posee. En este caso hay un núcleo de docentes que son egresados de la escuela y de docentes de mucha antigüedad trabajando en ella<sup>17</sup>. Es necesario destacar que ambas escuelas atienden a una población similar de estudiantes de sectores bajos y medios bajos del tercer cordón del conurbano bonaerense.

En las organizaciones estudiadas se pudo corroborar en las entrevistas con estudiantes, docentes y directivos, y en las observaciones de campo realizadas, que las transformaciones generales del sistema educativo a partir de las leyes nacionales y provinciales han producido efectos en la estructura de jerarquías de los agentes y discursos. Parte de estas transformaciones vinieron de la mano de las normativas provinciales ya reseñadas, como regulaciones externas, y otras modificaciones se vieron recontextualizadas de modo particular en cada organización. El movimiento desde la estructura del Polimodal a la de las nuevas escuelas secundarias técnicas se visualiza en que los discursos y agentes asociados a discursos específicamente técnicos (talleres y laboratorios) tomaron posiciones de mayor jerarquía y relevancia organizacional que aquellos de las materias de formación general e inclusive aquellas de materias de fundamentos científicos tecnológicos de mayor abstracción o distancia con formas prácticas del quehacer técnico. Aquí no nos referimos específicamente a posiciones formales, sino a la incidencia en la regulación de la configuración del conocimiento considerado legítimo.

Esto puede observarse en la relevancia dada por el estudiantado a los saberes prácticos, manipulación de herramientas, de máquinas, de conocimiento de “el hacer” en el proceso productivo, como aquello que es lo más importante que han aprendido, a la vez que es uno de

---

17 Se han realizado en las dos escuelas un total de 51 entrevistas a directivos, docentes y estudiantes y 23 horas de observación.

los aspectos centrales que hace de un docente un “buen docente” (al margen de otros atributos de orden moral que también fueron centrales en la clasificación encontrada en las entrevistas a estudiantes). También lxs docentes refirieron a una preponderancia de los saberes requeridos en el “mundo real de la producción”. Las referencias dadas por la mayoría de lxs docentes acerca de las diferencias entre los espacios de taller y laboratorio con las materias “teóricas” han rondado sobre el grado de relación o no que tiene el conocimiento con ese “mundo de la producción” para el que forman estas escuelas. En el mismo sentido una de las clasificaciones más recurrentes realizadas por docentes y estudiantes acerca de los tipos de docentes está directamente vinculada a la especificidad o no especificidad técnica, dando a la primera una valoración altamente positiva. Esto es confirmado en la “queja” de docentes de las áreas generales acerca de la baja atención que le prestan lxs estudiantes a sus materias en relación con las materias de orden práctico-técnico. Es interesante que estos docentes de las áreas generales de conocimiento utilicen la evaluación de sus materias como una forma de marcar el ritmo de trabajo para que la atención prestada a esas asignaturas no decaiga por parte de estudiantes.

Las principales fuentes de legitimidad del conocimiento transmitido por las escuelas están en directa relación con el campo productivo, por encima del desarrollo tecnológico y de los fundamentos científicos de los procesos tecnológicos, o de otras fuentes como pueden ser discursos de orden cívico o moral, tampoco aparecen como expresiones de logro o fracaso el nivel de retención o, su contraparte, las tasas de desgranamiento de las escuelas. El indicador de logro más mencionado, y referido por todos los estamentos, es que lxs estudiantes consigan empleo y que las empresas pidan a la escuela egresados. En este sentido podríamos decir que hay una cierta correspondencia entre estas fuentes de legitimidad y las establecidas en la normativa y diseños curriculares arriba presentados. La función de la escuela como formadora de fuerza de trabajo para el mercado de empleo parece estar por encima de otras funciones, en consonancia con la discursividad oficial. Esta función adquiere sentidos muy específicos cuando el mercado de empleo no puede absorber toda la oferta de fuerza de trabajo y cuando las escuelas técnicas tienen una baja tasa de egreso.

Al mismo tiempo, el tipo de saberes considerados legítimos en el interior de las escuelas estudiadas presenta una tensión entre las definiciones curriculares y los lineamientos de la educación técnica brindados por los niveles centrales del sistema. Aquellos que, en las escuelas estudiadas, lxs docentes y directivos, así como lxs estudiantes dicen lograr, y lo que se ha podido observar, es que los diseños curriculares plantean un modelo formativo mucho más exigente

del que realmente sucede en las escuelas. Esto aparece regulado internamente por varios elementos. Por un lado, la relación entre cantidad y complejidad de contenidos con los tiempos disponibles para cumplimentar lo que establece el currículum (ritmo). Lxs docentes sostienen que los nuevos currícula están relativamente actualizados, que recuperan el “espíritu” de la escuela técnica, etc., a la vez que plantean que los contenidos son excesivos para el tiempo que hay disponible para su enseñanza. Sostienen que necesariamente tienen que seleccionar contenidos porque no es posible enseñar todo lo que establece el currículum formal. Es interesante mencionar los modos concretos por los cuales se recorta y las racionalidades asociadas a esas selecciones. Se pueden encontrar racionalidades asociadas a seleccionar en función de las necesidades de formación en la propia escuela, en un sentido propedéutico interno, a la vez que se toma como criterio de selección lo que necesitarán lxs estudiantes para trabajar. Pero este criterio se combina con otros que tienen mayor peso en el análisis que hemos realizado. Entre esos elementos aparece, tal como dijimos más arriba, el tiempo disponible en términos reales de cantidad de actividades que se realizan, interrupciones del trabajo, ausentismo, etc. Otro elemento recurrente en la racionalidad discursiva de lxs docentes son las condiciones en las que llegan a su asignatura lxs estudiantes. La gran mayoría de lxs docentes entrevistados sostienen que lxs estudiantes no poseen los saberes necesarios para poder desarrollar su materia desde donde deberían, lo cual lleva a que deban “retroceder” a contenidos que deberían haber adquirido con anterioridad. Esto hace que deban destinar tiempo a conocimientos que no son propios de su asignatura, lo cual conlleva un uso del tiempo que va en detrimento de lo que deberían enseñar.

Por otro lado, y en relación directa con lo anterior, la construcción del sujeto de escuela técnica se constituye en fuente y racionalidad de la selección del conocimiento legítimo. Recuperando categorías idiosincráticas utilizadas por docentes y directivos, se configura la forma de un estudiante de escuela técnica del siguiente modo: “tiene que estar muchas horas en la escuela, y pocas en su casa”, “realizar trabajos prácticos de manera permanente en el ciclo superior”, “estar en talleres”, entre otros elementos como la necesidad de cierta disciplina que se expresa en la asistencia, en el hacer lo indicado, tener los materiales y trabajos solicitados. Estos criterios (muchas veces presentes a modo de etiquetamientos), resultan fuertemente selectivos del tipo de estudiantado que sobrevive en este tipo de instituciones. A la vez, especialmente lxs docentes marcan como un indicador predictivo de éxito —que tomamos como un principio de construcción de sujeto, el cual se vincula con la configuración del conocimiento legítimo—

el interés que tengan lxs estudiantes por “lo técnico”, por el tipo de trabajo, las habilidades manuales y de predisposición al trabajo en organizaciones productivas. Lxs docentes refieren de este modo a una “cultura técnica” propia del desarrollo de este tipo de profesionales, que se focaliza en el saber hacer.

En relación con las prácticas pedagógicas y la configuración de ese conocimiento legítimo del que venimos hablando, el acceso y gobierno a elementos del orden de recursos materiales y simbólicos, se constituyen en otra fuente de recontextualización interna. Los propios saberes de lxs docentes, su formación, su experiencia laboral, si son sólo docentes o trabajan en el campo productivo, si lo han hecho hace poco o mucho tiempo, si están actualizados en las nuevas formas de los procesos productivos, etc., es considerado como un criterio de legitimidad compartido por los diversos grupos de actores en las organizaciones estudiadas que conlleva a las formas de selección de los conocimientos y la configuración de la transmisión. A su vez, esto se vincula con la disponibilidad de espacios de prácticas, tanto dentro de las escuelas cuanto fuera de ellas: talleres, laboratorios, el tipo de empresas con las que se ponen en contacto y que ofrecen pasantías, etc. La gestión de estos recursos está, básicamente, en manos de los propios docentes, y aparece como una fuente de legitimidad y de selección de los conocimientos. A su vez, las condiciones materiales de trabajo regulan de manera directa la transmisión y la selección de conocimiento. El tipo, cantidad y condiciones de herramientas y equipamiento tecnológico de máquinas, su disponibilidad así como las características del espacio físico marcan modalidades pedagógicas que producen unos ciertos significados y una forma de control sobre la adquisición. Aquí hemos encontrado una diferenciación entre las orientaciones de informática y las de electromecánica y electrónica. La primera, si bien requiere de equipamiento y tecnologías blandas, en las escuelas se ha tenido mayor acceso, son relativamente más económicas que en las otras dos orientaciones, y se ha podido aumentar su disponibilidad de manera notable. En cambio, cuando los equipos son más caros, más complejos en su instalación, uso y mantenimiento, esto hace que no se incorporen al proceso de enseñanza de manera plena, sino que se usen de manera demostrativa, o que lxs docentes sólo permitan que los alumnos “más diestros” sean los que manipulen esos elementos y los otros “observen” cómo se realiza la operación. En el caso de electromecánica y electrónica esto se constató en relación con varias áreas de desarrollo tecnológico. En el caso de informática, el trabajo sobre redes es el punto débil que marcan lxs docentes, en tanto requiere de mayores inversiones a las que no se tiene acceso. También hemos hallado diferencias entre las dos escuelas estudiadas.

En la escuela A el crecimiento de matrícula ha hecho que necesiten reacondicionar los espacios, teniendo la posibilidad de adecuarlos con modificaciones menores. En las entrevistas se pudo constatar que en esta escuela desarrollaron un trabajo interno, sin la intervención de los niveles centrales provinciales, haciendo uso de los planes de mejora de financiamiento nacional y utilizando conexiones con empresas, o con agencias de otro tipo, y con el trabajo de los propios docentes, directivos y estudiantes. De todos modos en esta escuela la percepción sobre la infraestructura y la disponibilidad de herramientas, equipos e insumos difiere entre los directivos y lxs docentes. En el caso B la situación de infraestructura es grave, el estado general del edificio, sus instalaciones y la desproporción entre la cantidad de estudiantes y el espacio disponible actúan de modo directo en restricciones en las formas de trabajo de docentes y estudiantes. En este caso la infraestructura está saturada y no hay disponibilidad de espacio para resolverlo con reformas menores. En ambas instituciones se ha recogido información sobre acciones de los directivos o de docentes que se acercan a empresas solicitando lo que desechan, como material de trabajo o herramientas y que pueden ser de utilidad para las escuelas.

Los principales criterios de selección de contenidos que hemos podido consolidar son los siguientes: a) el tiempo disponible, el desarrollo de los programas se interrumpe en el momento que finalizan las clases; b) aquello que lxs docentes consideran que será de utilidad para lxs estudiantes, sea para el trabajo o para las materias prácticas; c) aquello que lxs docentes consideran que lxs estudiantes podrán aprender, dejando de lado contenidos que consideran difíciles o complejos; d) tipos de saberes que se pueden realizar en las condiciones de recursos materiales disponibles; e) los saberes disponibles de los propios docentes, varios entrevistados han hecho explícito que hay contenidos que saben que deberían enseñar pero los desconocen y no están en condiciones de estudiarlos o de realizar, ellos mismos, las prácticas necesarias para aprenderlos.

En relación con la evaluación, en las dos escuelas estudiadas hemos encontrado los tres tipos de evaluaciones normadas por el nivel central de la provincia. A nosotros nos interesa cómo se desarrollan localmente esas evaluaciones, especialmente en lo referente a cómo operan en el establecimiento de formas de conocimiento oficial.

Hemos encontrado que hay una tensión por relajar los criterios para la evaluación de lxs estudiantes en relación con los esperados por el currículum oficial, así como también por lo esperado por parte de lxs docentes en términos de lo que, sostienen, desearían que sus estudiantes adquieran, lo cual es consistente con las regulaciones hasta aquí planteadas. En general lxs docentes sostienen que no pueden exigir

“al pie de la letra” lo que establecen los programas oficiales, porque si no “acá no queda nadie”. Pero, al mismo tiempo, como ellos reconocen que hay variados procesos de selección de contenidos y de formas de trabajo tampoco estarían en condiciones de evaluar lo no enseñado. Por otra parte, tanto lxs docentes cuanto lxs estudiantes, y en las observaciones realizadas de evaluaciones, los criterios que predominan para aprobar una materia no siempre están asociados al dominio de saberes de orden instruccional. Al ser consultados lxs docentes acerca del mínimo requerido por ellos para aprobar a un estudiante, un porcentaje importante termina sosteniendo que aunque un estudiante no pueda demostrar los saberes mínimos requeridos en los tiempos esperados, si es constante, demuestra interés y voluntad de trabajo, no falta y tiene los materiales de clase, se le proporcionan condiciones para que puedan aprobar la materia. Estos elementos de claro orden moral han surgido del análisis por sobre todo criterio, digamos, académico. Al mismo tiempo, en el ciclo superior la cantidad de estudiantes disminuye, en el camino se quedan los que no logran sobrevivir a esos criterios de evaluación. Con lo cual lxs docentes de los últimos años sostienen que al tener grupos reducidos y que quedan los que realmente “quieren ser técnicos”, el trabajo es más fácil y no tienen grandes dificultades en que lxs estudiantes aprueben y promocionen las materias.

La Evaluación Anual de Capacidades Profesionales (EACP) nos interesa especialmente. Esta evaluación determinada, promovida y fuertemente regulada desde el nivel central ha sufrido particulares procesos de recontextualización.

Lo primero para señalar es que, al contrario de nuestras previsiones, no todos lxs docentes sabían de su existencia. Dada la relevancia otorgada por las autoridades centrales y el despliegue que entendíamos suponía esta evaluación con sus instancias institucionales, regionales y provinciales, esperábamos mayor información por parte del conjunto de lxs docentes. Sin embargo, lxs docentes que tenían conocimiento de la EACP fueron aquellos que tuvieron participación directa, al igual que el conjunto del cuerpo directivo de cada institución. Este hecho requiere consideración particular, puesto que una tecnología como ésta opera clara y explícitamente sobre lxs estudiantes de los últimos años, sobre directivos y docentes que hayan participado. No está claro aún cómo regula la actividad de los que no participan. Creemos que el poco tiempo de su implementación puede ser una vía de explicación, y otra que suponemos que podría estar operando es que la regulación externa se traduzca en las tensiones que ejercen lxs docentes de los últimos años sobre sus colegas de años anteriores en relación con los contenidos y prácticas que deberían realizar en función de las necesidades de los primeros. Cabe agregar aquí que

en 2011 en una de las escuelas no participaron del nivel regional, y los miembros del equipo directivo y lxs docentes no tenían información de por qué no habían participado y estaban deseosos de hacerlo. Es interesante este elemento, de algún modo, discontinuo de esta tecnología de gobierno que tiene efectos extensos y no siempre visibles.

En segundo lugar, uno de los efectos de mayor impacto que ha surgido del análisis es la visibilización de las actividades de la escuela para agentes externos a ella, tanto del propio sistema educativo cuanto de fuera de él. La participación de empresarios y técnicos de empresas en las evaluaciones a nivel institucional, así como la selección de proyectos para ser presentados en el nivel regional y luego el provincial, ha sido uno de los aspectos más referidos por todos los participantes. Para algunos mostrar lo que han hecho es lo más relevante. Poder “hacerse ver” y demostrar que la escuela produce estudiantes aptos para el trabajo y que se diseñan proyectos de utilidad (aspecto central del diseño del dispositivo de la EACP) es altamente valorado. Al mismo tiempo, aquellxs docentes y estudiantes cuyos proyectos no salieron del ámbito institucional se ven defraudados e insatisfechos por no poder mostrar sus trabajos en los espacios regionales y provinciales. Esta visibilización, que va en consonancia con regulaciones que ya mencionamos sobre las fuentes de legitimidad externa del conocimiento transmitido, tiene a su vez otras consecuencias que estudiantes y docentes han marcado. Entre ellas se destaca que dentro de las instituciones se ha generado un doble movimiento de motivación por la realización de los proyectos y dinamización del trabajo de estudiantes y docentes, al mismo tiempo que un clima de competencia entre docentes y estudiantes. Entre otros aspectos relacionados a la competencia, algunos docentes refieren que es crucial poder elegir a lxs estudiantes y conformar con inteligencia los grupos que van a coordinar; de esta manera se aseguran un buen desempeño. Esta competencia, que va de la mano de esta evaluación visibilizadora, se vincula con los elementos de comparabilidad y producción de jerarquías y ranqueos que tiene la evaluación, los cuales hemos mencionado en nuestra presentación teórica. Las jerarquías que produce no son sólo de lxs estudiantes, sino también de lxs docentes y luego de las organizaciones, generando unas valoraciones e identificaciones tanto internas cuanto externas.

Esta visibilización que produce la EACP también impacta sobre saberes no estrictamente técnicos. Tanto en la documentación del formato de la evaluación, en los instrumentos para ponderar los proyectos que se les entrega a los evaluadores, cuanto en la percepción de quienes participan, la EACP es un espacio donde lxs estudiantes tiene que saber “vender” sus proyectos, tienen que cuidar el modo de exposición,



desde su presentación de vestuario, el vocabulario y fluidez expositiva, cuanto los recursos para presentar sus trabajos. Todos estos elementos están vinculados con aspectos del emprendedorismo propio de este tipo de tecnologías. No sólo podemos afirmarlo a partir de nuestro marco teórico, en las expresiones de los propios participantes encontramos que esta capacidad de “venta” es fundamental y que es un aspecto central para luego “venderse” en el mercado de empleo.

En términos de gobierno de la transmisión la EACP parece lograr los efectos deseados por las autoridades que la diseñaron, en tanto que la producción de los proyectos domina la escena del trabajo de lxs estudiantes y lxs docentes del último año de la escuela. No hemos podido corroborar, como dijimos antes, los efectos que produce sobre el resto de lxs docentes. Sin embargo, hemos detectado que en la escuela que no participó en las presentaciones regionales, lxs docentes habían disminuido el cuidado del desarrollo de los proyectos en relación con el año anterior. Esto nos orienta a pensar que la visibilización externa ocupa un lugar realmente central en la eficacia del dispositivo.

Esta tecnología es de un tipo muy distinto a las modalidades de gobierno antes descripta, pero lo interesante es cómo opera y se inserta en un ensamble tecnológico interno y externo más amplio que no está totalmente dominado por estas formas de tecnologías de gobierno a distancia.

## **ORIENTACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS PROVISORIAS PRODUCTO DEL ESTUDIO**

En nuestro estudio hemos podido registrar con cierta claridad un conjunto de regulaciones externas sobre el orden discursivo y sus consecuencias en términos de división del trabajo, un conjunto de regulaciones sobre los procesos de evaluación y hemos podido describir algunos de los procesos de recontextualización interna de tales regulaciones.

En los casos investigados pareciera que se puede corroborar que modificaciones en la división y organización del trabajo (agentes y discursos) generan efectos que modifican las relaciones sociales organizacionales y las prácticas de transmisión con su consecuente modificación discursiva. El conocimiento transmitido en estas escuelas una vez implantados los nuevos *curricula* no es el mismo que en el escenario del Polimodal. También queda establecido que las agencias del campo de recontextualización oficial producen una gran variedad (no homogénea) y cantidad de vectores tecnológicos para gobernar la transmisión en las escuelas. A su vez se ha podido identificar que tales vectores de gobierno no se aplican de manera mecánica o refleja en cada organización sino que son recontextualizados localmente

de maneras particulares. Sin embargo, en nuestro estudio, no podemos afirmar que tal recontextualización implique un alto grado de autonomía por parte de las escuelas, en el sentido de encontrar sesgos discursivos sustantivamente diferentes al del oficial, sino que hemos visto cómo hay una clara presencia de elementos del discurso pedagógico oficial en ambos casos estudiados.

Las tecnologías provenientes de la administración central que hemos descrito se combinan en formatos diversos, novedosos y tradicionales del sistema educativo provincial. Estos ensambles (que ya hemos descrito en Graizer, De Marinis, 2004) se articulan en una compleja mentalidad de gobierno que no parece ser erosionada desde las escuelas, aunque hayamos encontrado varias formas de resistencia (tales como no respetar a pie juntillas el conjunto de la normativa, o establecer formas y contenidos propios más allá de lo definido a nivel central). Estos ensambles, y sus resistencias, producen unos campos de acción fuertemente regulados externamente, por el Estado y por agencias del campo económico. En el gobierno de las organizaciones hay tensiones y resistencias que lo configuran, si bien se pueden detectar unas jerarquías, unas posiciones dominantes sobre otras, no aparece una única fuente de gobierno y una mano que mueve los hilos.

Pero a las formas de gobierno encontradas se les suman unas regulaciones externas e internas que no parecen provenir de ninguna autoridad específica, y que no se articulan en formas explícitas de racionalidad práctica, en el sentido otorgado por Dean (1996), tal como referimos en nuestro desarrollo conceptual. Estas regulaciones se materializan en ese conjunto de interrupciones que describimos (ausentismo, cortes de energía o agua, actividades de diversa índole externas a las escuelas) y no están articuladas en una racionalidad política explícita. Sin embargo, producen una regulación dada por espacios de precariedad, de ciertas formas de ausencia de gobierno que gobiernan. Si bien no hemos encontrado aún un marco conceptual satisfactorio para su comprensión y consideramos que requiere de mayor análisis, sí podemos decir que esas regulaciones en su realización se constituyen en contingencias sobre las cuales el ejercicio de gobierno se apoya para su actuación sobre los sujetos involucrados. Esto puede verse en la relativa estabilidad de las relaciones sociales y la ausencia de técnicas o tecnologías de acción directa sobre las mismas.<sup>18</sup>

---

18 En otro plano, hemos podido describir formatos locales de gobierno, modalidades específicas de realización del gobierno organizacional, aunque en este capítulo nos hemos dedicado específicamente a lo referente al gobierno en su expresión en términos de la evaluación.

La evaluación como territorio de estudio de la configuración del conocimiento legítimo parece ser fructífera. Esta debe ser considerada como un proceso continuo que realizan educadores más allá de los dispositivos de examinación delimitados. De esta manera el estudio requiere claramente centrarse en la configuración local de los criterios de evaluación, en las formas en que se construyen y en cómo se realizan en prácticas concretas. También queda claro que la evaluación debe ser puesta en relación con la promoción (aprobación), con las instancias de pasaje entre espacios discursivo-temporales (de un año a otro, entre materias o talleres). El carácter continuo de la evaluación tratado por Bernstein y por las diversas aproximaciones de versiones foucaultianas planteadas, da forma a las prácticas de transmisión y al conocimiento así como se puede identificar su carácter legitimador. Sin embargo, encontramos que es necesario combinar el estudio de la evaluación, como condensación de los códigos y expresión de las formas legítimas de las prácticas pedagógicas, con dos aspectos que surgieron fuertemente ligados en nuestro análisis: el ritmo de adquisición de los aprendizajes y la economía de recursos materiales y simbólicos. Estos dos últimos elementos adquieren alta significatividad tanto en términos descriptivos cuanto explicativos. Las tensiones por el ritmo (ya detectadas por Bernstein 1990, 2000 y por Morais, 2005) dan cuenta de las pujas por el control de la comunicación legítima, tanto por el estudiantado como entre pares docentes. Este ritmo está directamente vinculado con aspectos de economía de recursos, con la disponibilidad de espacios, materiales y saberes que permiten acelerar o ralentizar el tiempo de transmisión y configura las prácticas. A su vez el triángulo conformado por evaluación, ritmo y economía permiten al menos dos cosas: por un lado, aproximarse a los sesgos y *locus* de control de los discursos pedagógicos y, por otro, permiten conectar los procesos internos de recontextualización del discurso pedagógico organizacional con procesos y regulaciones del orden social general y sus principios dominantes presentes en el discurso pedagógico oficial. El ritmo y la economía son aspectos que se puedan regular totalmente de manera interna; pueden ser objeto de recontextualización pero tienen un claro anclaje en procesos de orden social que se imbrican en las prácticas pedagógicas y le son a la vez, en cierto modo, ajenos. Esto no significa que se esté sosteniendo que las organizaciones se postren ante estas realidades, de ninguna manera. Se plantea que en términos descriptivos y explicativos permiten realizar conexiones y vinculaciones con procesos macrosociales que se entrecruzan en los procesos organizacionales de transmisión.

En un plano más circunscripto al análisis de la evaluación, hemos encontrado procesos de clasificación de estudiantes y docentes, en los cuales se configuran en unas identidades en relación con el éxito, que en términos discursivos en estos casos está vinculado a conseguir un empleo. En este sentido los docentes y los propios estudiantes se agrupan y se vinculan en las prácticas pedagógicas a partir de principios discursivos de logro de las identidades proyectadas, los cuales hacen que las formas de transmisión y las posiciones de los sujetos se ordenen en función de tales principios. Así aparecen unos estudiantes que sólo terminarán y lograrán su título y otros, sobre los cuales hay mayor atención, que se configuran en los cercanos al modelo de éxito, al modelo de técnico que accederá rápidamente a un empleo.

Hemos podido aproximarnos a cómo la evaluación, en particular la EACP, opera como un dispositivo visibilizador y regulador de las prácticas tanto organizacionales como de docentes y estudiantes. Esta visibilización y la modalidad de su expresión práctica conllevan efectos de jerarquización y competencia entre organizaciones y sujetos, ante una mirada —que no necesariamente se hace efectiva materialmente— de las autoridades centrales y de agentes que se constituyen en fuentes privilegiadas de legitimidad, la voz del empresariado.

Para finalizar quisiéramos retomar lo planteado más arriba acerca de las fuentes de legitimidad del discurso pedagógico y del sesgo del conocimiento oficial. En una primera aproximación parece indiscutible, hasta obvio, que en escuelas técnicas los principios dominantes de legitimidad provengan y se definan en función de los procesos productivos del campo económico. Sin embargo, no podemos dejar de formular algunas preguntas: ¿cuáles son los procesos productivos que se toman como modelo?; ¿son esos a los que accederán los egresados de estas escuelas?; ¿cómo opera en esta racionalidad la alta selectividad (expulsión) de estudiantes dada en la baja tasa de egreso de estas escuelas?; ¿cómo incide la prospectiva de un mercado laboral estabilizado o en restricción, pero no en ampliación masiva? Estas preguntas las podemos plantear a la luz de que hemos encontrado una relajación de los criterios de evaluación, tomando como uno de los parámetros los contenidos de los diseños curriculares y las expectativas docentes, donde terminan operando como criterios privilegiados para algunos grupos aspectos de orden regulativo moral por sobre saberes específicamente técnicos y tecnológicos. El sesgo discursivo descripto puede ser rastreado a posiciones de una especie de teoría del capital humano remozada (Aronson, 2005; Graizer, 2008) que opera como una racionalidad de gobierno en la cual el trabajo y el entrenamiento, la capacitación, la preparación indefinida —por no decir infinita— para el empleo (ya que no para el trabajo en un sentido más complejo) son

formas de regular la existencia de los sujetos. Pareciera necesario poner en debate estas fuentes de legitimidad, a la vez que continuar con estudios que permitan acceder a las formas concretas de transmisión que se dan actualmente, así como a los tipos de conocimiento que se distribuyen a los sectores populares y el tipo de identidades que se producen.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aronson, P. 2005 “El retorno de la teoría del capital humano” en *Revista Pilquén* (Argentina: Universidad Nacional del Comahue).
- Benveniste, L. 2002 “The Political Structuration of Assessment: Negotiating State Power and Legitimacy” en *Comparative Education Review* (Chicago: The University of Chicago Press) N° 46(1).
- Bernstein, B. 1981 “Codes, modalities, and the process of cultural reproduction. A model” en *Language and society* (Cambridge: Cambridge University Press) N° 10, pp. 327-363.
- Bernstein, B. 1996 *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, Research, Critique* (Londres: Taylor & Francis).
- Bernstein, B. 1998 *Pedagogía, control simbólico e identidad* (Madrid: Morata).
- Bernstein, B. 2000 *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, Research, Critique* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers).
- Callon, M.; Latour, B. 1981 “Unscrewing the big Leviathan: how do actors macrostructure reality” en Knorr-Cetina, K.; Cicourel, A. V. (eds.) *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro Sociologies* (Londres: Routledge) pp. 277-303.
- Celman, S. 2003 “Sujetos y objetos en la evaluación universitaria” en *Revista Alternativas* (España: Universidad de Alicante) N° 32.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Documento Base Anexo Resolución N° 86/98, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 1998.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 15/07, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2007.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 214/04, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2004b.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 216/04, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2004a.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 238/05, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2005.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 261/06, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2006.

- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 55/96, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 1997.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 7/07, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2007.
- Consejo Federal de Cultura y Educación: Resolución N° 47/08, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 2008.
- de Marinis, P. 2005a “De la sociedad disciplinaria a la sociedad de control” en *Iter-Criminis* (México: UNAM) N° 13.
- de Marinis, P. 2005b “16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunitade(s)” en *Papeles del CEIC* (España: Universidad del País Vasco) N° 15.
- Dean, M. 1995 “Governing the unemployed self in an active society” en *Economy and Society* (Reino Unido: Routledge) N° 24.
- Dean, M. 1996 “Putting the technological into government” en *History of Human Sciences* (Reino Unido: SAGE) N° 9(3).
- Dirección de Educación Técnica 2011 *Documento sobre EACP: Anexo 1* (Argentina: Provincia de Buenos Aires).
- Dirección General de Cultura y Educación 2007 Resolución N° 3655/07 *Marco general de política curricular* (Argentina: Provincia de Buenos Aires).
- Feldfeber, M.; Ivanier, A. 2003 “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las Instituciones de Formación Docente” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México) N° 8(18).
- Feldfeber, M.; Oliveira, D. A. (comps.) 2006 *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* (Buenos Aires: Noveduc).
- Foucault, M. 2001 “El sujeto y el poder” en Dreyfus, H. L.; Rabinow, P. *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Foucault, M. 2007 *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Graizer, O. L. 2008 “Gobierno de la relación educación y trabajo: arenas de recontextualización” en *Archivos de Ciencias de la Educación* (Argentina: UNLP) N° 2(2), pp. 47-62.
- Graizer, O. L. 2009a *Organizational Regulations of Transmission. A study of adult secondary education institutions in Buenos Aires* (Valencia: Universitat de València).
- Graizer, O. L. 2009b “Autonomía escolar: tecnología de gobierno, resistencia y autogobierno” en Feldfeber, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones* (Buenos Aires: Aique) pp. 51-78.

- Graizer, O. L. 2010 “El gobierno de las organizaciones educativas, el gobierno de la educación. Apuntes para su estudio”, en *Itinerarios Educativos* (Santa Fe: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral) pp. 69-82.
- Graizer, O. L.; de Marinis, P. 2004 “Tecnologías de gobierno de la educación y recontextualizaciones locales (un ensayo de sociología de la transformación educativa)”, Ponencia para la Conferencia Internacional de Sociología de la Educación (ISA).
- Iaies, G. F. 2011 “¿Por qué y para qué la evaluación docente en América Latina?”, Ponencia en Seminario organizado por el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas y Formar Foundation (Buenos Aires) 2 de junio.
- Kellaghan, T.; Greaney, V. 2001 “The Globalisation of Assessment in the 20th Century” en *Assessment in Education* (Reino Unido: Routledge) N° 8(1).
- Miller, P.; Rose, N. 1990 “Governing economic Life” en *Economy and Society* (Reino Unido: Routledge) N° 19(1).
- Popkewitz, T. 2004 “Educational Standards: Mapping who we are and are to become” en *The Journal of the Learning Sciences* (Reino Unido: Routledge) N° 13(2), pp. 243-256.
- Popkewitz, T. S. 1992 “A Political/Sociological Critique of Teacher Education Reforms: Evaluation of the Relation of Power and Knowledge”, Actas de la Second National Research Symposium on Limited English Proficient Student Issues: Focus on Evaluation and Measurement (OBEMLA).
- Power, M. 1994 *The Audit Explosion* (Londres: DEMOS).
- Rose, N. 2000 “Government and control” en *British Journal of Criminology* (Oxford: Oxford University Press) 40.
- Shore, C.; Wright, S. 1999 “Audit culture and anthropology: neo-liberalism in British higher education” en *Journal of the Royal Anthropological Institute* (Reino Unido: Wiley) N° 5(4), pp. 557-575.
- Tenti Fanfani, E. 2004 “Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet” en Tenti Fanfani, E. (org.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (Buenos Aires: UNESCO; International Institute for Educational Planning).





# **MODALIDADES DE GOBIERNO EN COLEGIOS SECUNDARIOS PRIVADOS. UN ESTUDIO DE CASOS\***

Oscar Graizer y María Eugenia Grandoli

## **INTRODUCCIÓN**

Estudiar los modos de construcción de la política educativa pública, temática que nuclea los trabajos de la presente compilación, supone indagar, entre otros aspectos, las relaciones de poder que se despliegan en la configuración de aquello que se pretende transmitir en carácter de “conocimiento legítimo”. Las disposiciones oficiales en torno al contenido de la transmisión sufren una suerte de “traducción” en diferentes órdenes del campo social, desde su primera definición en la cúpula del gobierno de los sistemas educativos hasta llegar al nivel del aula. En otras palabras, sabemos que lo que se estipula como conocimiento oficial no necesariamente es lo que se transmite en el salón de clase. Nuestro trabajo pone el foco de estudio en los procesos de “traducción” del conocimiento oficial en el nivel meso

---

\* Este escrito se basa en dos trabajos de investigación. Uno de ellos constituye una tesis de maestría, que forma parte de los resultados de una de las líneas de investigación del proyecto UBACYT presentado en la introducción del libro, y aporta los casos de estudio que se analizan en el presente capítulo. Por otra parte, este trabajo también incluye algunas de las discusiones teóricas desarrolladas en el marco del proyecto “El gobierno de la transmisión de conocimiento en organizaciones educativas de Educación Técnico Profesional” (UNGS-IDH 30/3114, 2010-2012).

organizacional, es decir, en los aspectos organizativos que intervienen en la configuración del “conocimiento legítimo” a nivel local, en lo que respecta al qué y al cómo de la transmisión.

Más específicamente, en este capítulo presentaremos un estudio sobre las formas de regulación y control en torno a la transmisión del conocimiento y sus relaciones con el uso de los recursos materiales en el ámbito escolar. Se trata de un análisis teórico-empírico sobre las formas prácticas y racionalidades que se despliegan en el gobierno de la transmisión del conocimiento en dos colegios secundarios privados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, el énfasis de la investigación está puesto en el *cómo* del gobierno de la transmisión, es decir, en los modos concretos que instauran la actividad de gobierno y configuran la práctica pedagógica, en particular elabora el rol que juegan los recursos materiales.

De acuerdo con Tyler (1996), la sociología de la escuela generalmente ha descartado del análisis las características materiales de la organización escolar, a pesar de constituir “elementos estructuradores de la subjetividad” (Tyler: 159). Tal como señala dicho autor, los recursos materiales de la escuela han recibido un abordaje más bien de “carácter didáctico”, pero escasa “atención sociológica”, por lo cual prácticamente no han constituido un problema de investigación para la sociología de la educación. Por tal motivo, el estudio realizado pone especial atención en la instancia material en la medida en que constituye un terreno donde se inscriben y expresan relaciones de saber-poder, y por tanto interviene en la configuración de aquello que es transmitido.

Este estudio se sirve de dos enfoques. Por un lado, toma de la perspectiva teórica desarrollada por Michel Foucault, y retomada por sus continuadores, algunos aportes relacionados con los estudios sobre *gubernamentalidad*. Por otro lado, recoge también elementos de la teoría de Basil Bernstein, fundamentalmente en relación con la noción de *práctica pedagógica* y los desarrollos teórico-metodológicos sobre análisis del discurso. El estudio se propone aportar a la generación de modelos teóricos para la descripción y explicación de los procesos organizativos en torno al gobierno de la transmisión del conocimiento en el ámbito de la escuela.

El capítulo se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se hace una revisión de los conceptos teóricos que posteriormente serán empleados en la presentación del análisis, a los efectos de facilitar su lectura. Seguidamente, se presenta la metodología empleada para la recolección de datos y el análisis de la información. Luego se exponen los resultados de la investigación, a partir de la presentación de

los *lenguajes de descripción*<sup>1</sup> desarrollados respecto del gobierno de la transmisión en el nivel meso organizacional de los casos estudiados. Finalmente se presenta la elaboración de algunas tendencias y modelizaciones provisorias.

## LA TRANSMISIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO OBJETO DE GOBIERNO

Basil Bernstein sostiene que la transmisión de conocimiento como producción y reproducción de la cultura ocurre en el marco de lo que denomina *práctica pedagógica*, que constituye una forma de relación social, un tipo particular de práctica comunicativa (Bernstein, 1996 y 2000). Dicho autor refiere a la práctica pedagógica en dos sentidos, distingue entre “práctica pedagógica como transmisor cultural y lo que ella transmite”, o sea, “práctica pedagógica como forma social y como contenido específico” (Bernstein, 1994: 72). En cuanto a la primera distinción analítica, la práctica pedagógica constituye una relación social intrínsecamente asimétrica entre el transmisor y el adquiriente (en nuestro trabajo el primero principalmente son docentes y directivos, y el segundo las y los estudiantes<sup>2</sup>). En un plano de mayor abstracción participa de un dispositivo para la producción y reproducción de la cultura, y se conforma en las relaciones entre un conjunto determinado de reglas que configuran el “mensaje (o conocimiento) legítimo” a ser transmitido en el marco de la relación social, o interacción pedagógica, que se establece entre transmisor y adquiriente. Dichas reglas constituyen la lógica interna de la práctica pedagógica y anteceden (en términos de orden social) al contenido de la transmisión (Bernstein, 1994)<sup>3</sup>.

---

1 El concepto se desarrolla más adelante, en las consideraciones metodológicas y en el análisis de los casos de estudio.

2 Debemos tener en cuenta que para este autor práctica pedagógica constituye una relación social que excede los límites del aula, en el sentido que abarca otras configuraciones sociales como la relación entre médico-paciente, padre-hijo, jefe-empleado, sacerdote-feligrés, entre otros (Ver Bernstein, 1990 y 2000). Nuestro trabajo sólo tomará en cuenta las prácticas pedagógicas dentro del espacio escolar.

3 Sucintamente, las reglas de la práctica pedagógica como transmisor cultural son tres: regla de jerarquía, reglas de secuencia y reglas de criterio. La regla de jerarquía supone la adquisición de las reglas de orden social, carácter y modales sociales, lo cual es condición para una relación pedagógica. Las reglas de secuencia suponen un orden en el cual sucede temporalmente la transmisión y unas reglas de ritmo, es decir, la tasa de adquisición esperada o, en otras palabras, cuánto se debería aprender en un tiempo determinado. Por último, las reglas de criterio permiten comprender lo que se considera comunicación legítima o ilegítima, relación y posición social legítima o ilegítima. En otras palabras, las reglas de criterio suponen una evaluación. La regla de jerarquía es la dominante y es de carácter regulativo, mientras que las

Las reglas que configuran la lógica interna de la práctica pedagógica establecen los límites y posibilidades de la interacción entre transmisor y adquirente, es decir, regulan el contexto comunicativo y actúan selectivamente sobre las formas que adopta la comunicación, o sea sobre qué se dice y cómo se dice (Díaz, 1990: 5). Al respecto, Díaz (2001) señala que las reglas representarían el *cómo* de la práctica pedagógica, pero en sí mismas ellas no son las prácticas. En otras palabras, las reglas actúan selectivamente sobre la forma que adopta la práctica pedagógica, y la forma que adopta dicha práctica configura su contenido, es decir, el *qué*.

De acuerdo con el enfoque teórico de Bernstein, se trata de comprender cómo se transforma el conocimiento (teórico, práctico, expresivo, oficial o local) en comunicación pedagógica, es decir, cómo se “pedagogiza” dicho conocimiento (Díaz, 2001). La respuesta a estos interrogantes se halla en el estudio de la *recontextualización*, en tanto es el formato y características del contexto de transmisión el que pedagogiza el conocimiento. En sí, la *recontextualización* es un principio, una regla “para apropiarse de otros discursos y ponerlos en una relación especial mutua a efectos de su transmisión y adquisición selectivas” (Bernstein, 1994: 189).

Dentro de lo que Bernstein denomina *campo de control simbólico*<sup>4</sup> se distingue un *contexto de recontextualización*, integrado por tres campos recontextualizadores que intervienen en la “pedagogización” del conocimiento, y un *contexto de reproducción*, en el cual se ubica el sistema escolar. En cuanto al primero, por un lado se encuentra el Campo de Recontextualización Oficial (CRO), regulado directamente por el Estado (sus agencias y agentes), tanto políticamente, a través de leyes, administrativamente mediante el establecimiento de subunidades de coordinación y supervisión, cuanto pedagógicamente a través de los agentes y agencias estatales que producen regulaciones discursivas. Por otro lado existe un Campo de Recontextualización Pedagógica (CRP) integrado por universidades, departamentos de educación, instituciones de investigación educativa, publicaciones especializadas sobre educación, entre otros, los cuales participan activamente del proceso de recontextualización y son fuente de tensiones sobre la conformación del Discurso Pedagógico Oficial (Bernstein, 1994; Bernstein y Díaz, 1985). Finalmente, se encuentra el Campo de Recontextualización Local (CRL), que refiere

---

dos restantes, es decir las reglas de secuencia/ritmo y las de criterio son de carácter instruccional o discursivo (Bernstein, 1994: 74-75).

4 Entendiendo por tal el “conjunto de agencias y agentes que se especializan en los códigos discursivos [modos de relacionar, pensar y sentir] que dominan” (Bernstein, 1994: 139)

a los contextos locales específicos de las organizaciones educativas, conformados por los actores de la propia organización y las comunidades en las cuales se inscribe. Es en este plano donde se dirimen las regulaciones específicas de las prácticas pedagógicas, en un contexto de tensiones entre regulaciones externas e internas (Graizer, 2009)<sup>5</sup>.

Desde esta perspectiva teórica, la educación constituye un conjunto de procesos centrales en la producción, reproducción y cambio del orden social. En dicho contexto es preciso señalar que “lo que se selecciona no es necesariamente transmitido, lo que se transmite no es necesariamente adquirido y lo que se adquiere puede tener poca o ninguna relación o una relación opuesta con las intenciones de los seleccionadores y los transmisores” (Bernstein y Díaz, 1985: 135). En consecuencia, si bien existe una relación entre el nivel micro y macro social dicha relación no es lineal, en tanto habría un autonomía relativa a nivel organizacional respecto de la dirección de los sistemas educativos, o también se la puede entender como unas refracciones locales que operan en diferentes grados de “distorsión/armonía” con los principios discursivos dominantes.

De este modo, la definición de la práctica pedagógica dentro del contexto de reproducción al nivel de la escuela, como Campo de Recontextualización Local, es el resultado de múltiples regulaciones internas y externas, en el marco de relaciones de fuerza que puján por establecer qué se transmite y cómo se lo hace. Las regulaciones provienen tanto del interior de la organización como de campos externos a ella. Éstas últimas sufren un proceso de “traducción” (o recontextualización) interna, por el cual son procesadas dentro del conjunto de regulaciones organizacionales.

Tal como se había señalado más arriba, el marco teórico y las orientaciones metodológicas del estudio se inscriben principalmente en los denominados estudios de la gubernamentalidad, inspirados en trabajos de Michel Foucault. Desde esta perspectiva, se puede entender a la educación en el marco del problema del gobierno de las poblaciones y a la escuela misma como una expresión de procesos de gobierno y como un ensamble de tecnologías de gobierno. Dicho autor, así como sus continuadores a través de los *estudios sobre gubernamentalidad*, ha entendido el gobierno en sentido amplio, como una forma de relación de poder orientada a la “conducción de conductas” (Foucault, 1991b; Gordon, 1991):

---

5 Para una aproximación a los conceptos de recontextualización, discurso pedagógico, campos de recontextualización, ver: Bernstein (1977, 1981, 1990, 2000), Bernstein y Díaz (1985), Apple (2002), Atkinson (1995), Morais *et al.* (2001), Muller *et al.* (2004), Singh (2002).

El *gobierno* no se refiere sólo a estructuras políticas o a la dirección de los Estados; más bien designa la forma en que podría dirigirse la conducta de los individuos o de los grupos: el gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias, de los enfermos. [...] “Gobernar, en este sentido, es estructurar un campo posible de acción de los otros. (Foucault, 1988: 253-254)

Desde esta perspectiva general es que entendemos a los modos en que se orienta y regula el contenido y las formas de transmisión, las tramas de relaciones de poder que tensionan sobre la configuración de las prácticas pedagógicas y los principios del Discurso Pedagógico Local como formas de gobierno.

Sostenemos que el concepto *gubernamentalidad* acuñado por Foucault resulta de utilidad para analizar las prácticas de gobierno a nivel organizacional. Constituye un neologismo que combina el verbo *gobierno* y el sustantivo *mentalidad*, con el fin de especificar en el plano analítico el ámbito y objeto de gobierno, y la mentalidad requerida para ello (De Marinis, 1999).

La noción gubernamentalidad implica una forma de conocimiento, una *episteme*, que guía la actividad de gobierno. En términos generales, *racionalidad* refiere a una forma de pensamiento, entre muchas otras posibles, que da justificación u otorga sentido a determinados aspectos de nuestra existencia, en cuanto a cómo es o cómo debería ser (Dean, 1999). De este modo, no se trata de una “Razón” (con mayúsculas y en singular) de gran valor normativo, sino que su significado es más bien relativo a determinadas prácticas históricas (de Marinis, 1999). Concretamente, la *racionalidad política* se encuentra atravesada por valores, ideas o principios morales, además reviste un carácter epistemológico, en tanto supone determinadas concepciones acerca de aquello que se gobierna, y se articula a través de un lenguaje específico, mediante el cual se hace pensable la realidad (Rose y Miller, 1992).

El gobierno, más allá del nivel de análisis en que se instale (macro o micro), no tiene una finalidad en sí misma, sino que busca modelar la conducta humana. Se trata de establecer las formas de racionalidad que dan cuenta de cómo se gobierna. En otras palabras, las preguntas por el *cómo* del gobierno buscan articular un tipo de racionalidad que es intrínseca al mismo “arte de gobernar” (Foucault, 1991a: 23).

De acuerdo con este enfoque teórico, la “conducción de conductas” se expresa, se torna en prácticas, mediante *tecnologías de gobierno*, una forma particular de tecnología de poder<sup>6</sup> a través de la cual

---

6 Foucault se concentró en el desarrollo de dos tipos: las *tecnologías de poder* y las *tecnologías del yo*. Las primeras determinan la conducta de los individuos, los someten a ciertos tipos de fines o estados de dominación, y logran de ese modo una

las autoridades (estatales y no estatales) instauran el gobierno en diferentes planos y niveles de vida de los individuos, los grupos, las organizaciones y las poblaciones. La idea de tecnología de gobierno pone de relieve la relación que existe entre determinadas formas de conocimiento, ciertas prácticas y actividades tecnológicas en torno a la dirección de la conducta humana, la formación de capacidades y el modelado de las personas (Dean, 1996: 51).

Rose y Miller (1992) describen las tecnologías de gobierno como “mecanismos heterogéneos”, un complejo “ensamble” de diversas fuerzas —legal, arquitectónica, profesional, administrativa, financiera, judicial— cuyo fin es regular las acciones y decisiones de individuos, grupos, organizaciones y poblaciones, de acuerdo con un criterio de autoridad. Concretamente, las tecnologías de gobierno pueden expresarse en:

técnicas de notación, cómputo y cálculo; procedimientos de examinación y evaluación, la invención de dispositivos como encuestas y determinadas formas de presentación como tablas; la estandarización de los sistemas de capacitación y la inculcación de hábitos; la inauguración de especializaciones y vocabularios profesionales; diseños edilicios y formas arquitectónicas — la lista es heterogénea y en principio ilimitada. (Miller y Rose, 1990: 8; Rose y Miller, 1992: 183, la traducción es nuestra)

Desde la perspectiva foucaultiana “el problema” consiste en descubrir qué tipo de racionalidad está operando detrás del uso de determinadas tecnologías de gobierno, en tanto las prácticas no existen sin un régimen de racionalidad que las sostengan (Lemke, 2000).

Es preciso señalar que la acción de gobierno entraña la idea de libertad, en tanto se gobierna a través de ella. Más aún, en sí misma la idea de libertad constituye un “artefacto de gobierno” (Rose, 1999: 63). Es decir, más que suprimir las libertades individuales, el ejercicio de poder en el sentido en que lo usa Foucault actúa “empoderando” y responsabilizando a los sujetos, forzándolos a tomar decisiones libremente dentro de su campo de acción (Lemke, 2000). Puesto que el gobierno es una actividad realizada sobre otras acciones, se entiende que son los sujetos quienes en definitiva toman las decisiones que consideran más acertadas, de acuerdo con sus capacidades y formas de pensamiento. En este sentido, las tecnologías de gobierno actúan sobre individuos libres —o más bien, orientados a ser libres—, que

---

objetivación del sujeto. Las segundas permiten a los individuos efectuar cierto número de operaciones en su propio cuerpo y su alma, pensamientos, conductas, etc., con el fin de lograr algún estado de felicidad, pureza, sabiduría o inmortalidad. Estos tipos de tecnologías casi nunca funcionan de modo separado, aunque cada una esté asociada a algún tipo particular de dominación (Foucault, 1996: 48).

interiorizan las prácticas de gobierno y las transforman en acciones de autogobierno (Rose, 1999).

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el estudio que a continuación presentamos intenta indagar las formas prácticas que adopta el gobierno de la transmisión de conocimiento a nivel organizacional, junto con las racionalidades políticas que le dan fundamento. Siguiendo este enfoque teórico el desafío reside en indagar el *cómo* del gobierno de la transmisión, es decir de qué manera, a través de qué modos concretos se instauran las prácticas de gobierno, y qué racionalidades políticas subyacen y sostienen dichas acciones.

### CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Si bien los desarrollos teóricos de Foucault han sido aplicados en mayor medida al análisis de las relaciones de poder en la esfera macro y micro social, los desarrollos conceptuales habilitan una continuidad metodológica para el estudio del gobierno a nivel organizacional. Puesto que el ejercicio del poder y el gobierno simplemente implican una forma de relación entre los individuos, no tiene sentido realizar una diferencia metodológica para su estudio en los distintos ámbitos de la vida, ya sea en la esfera macro estatal o a nivel organizacional. Lo relevante son las prácticas de gobierno más allá del ámbito donde acontezcan (Gordon, 1991).

El objeto de estudio de la investigación, es decir, el gobierno de la transmisión en colegios secundarios privados, fue abordado principalmente a través de la indagación de dos planos diferenciados analíticamente —uno simbólico y otro material— y sus relaciones recíprocas. De acuerdo con el enfoque teórico que le da sustento, el plano material del gobierno de la transmisión posee una direccionalidad dada por el nivel simbólico, es decir, éste último lo sostiene al tiempo que le da potencia, y otorga una estructuración al gobierno de la transmisión. El plano material no se puede desligar del simbólico en la medida en que responde al gobierno del discurso, o sea, lo material sólo cobra sentido a partir de un determinado “régimen de verdad” que le otorga significado.

En este sentido, el plano material no es inocuo, por el contrario, constituye un terreno donde se expresan y ponen en juego determinadas relaciones de poder y se configuran diferentes concepciones del sí mismo, y de éste en relación con los otros. Dicho de otro modo, la instancia material es a la vez territorio y medio de relaciones de poder, y por tanto generadora de identidades y posiciones sociales.

El estudio del plano simbólico del gobierno de la transmisión fundamentalmente se centró en el análisis de las regulaciones internas y externas de la práctica pedagógica. Más específicamente, se trató de indagar el *locus* de gobierno de la comunicación pedagógica y las



modalidades prácticas de enseñanza. Para ello, se contemplaron dos elementos de análisis, el contenido de la transmisión y los lineamientos sobre la enseñanza. Su estudio se realizó a partir del análisis de entrevistas a diferentes actores organizacionales, en relación con la definición de los programas de las materias y la selección de los materiales curriculares. Asimismo, fue indagada la existencia de lineamientos pedagógicos, didácticos, de contenido y de núcleos comunicacionales en torno a la enseñanza, tanto internos como externos a las organizaciones estudiadas.

El plano material se abordó indagando el uso y la disponibilidad de determinados recursos materiales, en tanto “soportes pedagógicos” de la transmisión de conocimiento, motivo por el cual se excluyeron del análisis elementos tales como el salario docente<sup>7</sup>. Los recursos considerados fueron los materiales curriculares (por ejemplo libros de texto, novelas, enciclopedias, diccionarios, etc.), materiales didácticos/equipamiento —por ejemplo maquetas, láminas, mapas, CDs, DVDs y el correspondiente soporte tecnológico para su reproducción— y los diferentes espacios destinados a la acción pedagógica (como aulas, laboratorios, sala de video, gimnasio, biblioteca, etc.).

Por tratarse de una temática de estudio muy poco explorada, y menos aún en términos de la aproximación teórica utilizada, la metodología de trabajo se basó en el análisis de casos, ya que resulta una herramienta pertinente para una primera exploración.

Los casos seleccionados fueron dos colegios secundarios privados, ambos ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Uno es confesional y el perfil de la matrícula que atiende se compone de sectores sociales altos; en adelante nos referiremos a éste como C1. El otro colegio —en adelante C2— es laico, aunque se observan ciertos rasgos de moralidad conservadora, de tradición católica, y la matrícula está compuesta por sectores sociales medios. La selección de organizaciones privadas obedece al interés de indagar el gobierno de la transmisión y cómo se inscribe en ello la dimensión de los recursos materiales, que en el caso de las instituciones privadas los docentes parecerían tener “mayores márgenes de maniobra” dada la “autonomía escolar” que supuestamente poseen estas escuelas frente a las públicas<sup>8</sup>.

---

7 También se analizó la estructura de costos de las organizaciones estudiadas, con el objeto de capturar las “condiciones objetivas” del gobierno de la transmisión.

8 Se trata del discurso de la “autonomía de la escuela” como una conquista del sector privado, frente a la escuela pública. La actual racionalidad política de corte neoliberal ha instalado en el “sentido común” la idea de que la escuela privada, a diferencia de la pública, posee mayores “márgenes de maniobra”, o sea, “mayor libertad” en la definición de varios aspectos ligados a la enseñanza (económicos, pedagógicos y organizativos), y a la vida organizacional (Narodowski y Andrada, 2000 y 2004; Narodowski, Nores y Andrada, 2002). Según esta posición, los “mayores márgenes de acción” o maniobra se

El trabajo de campo en ambas organizaciones<sup>9</sup> principalmente consistió en la toma de entrevistas semi-estructuradas a docentes y directivos<sup>10</sup>. De acuerdo con lo postulado por la sociolingüística, concebimos los discursos de actores individuales como constitutivos de prácticas sociales, construidas históricamente, en el marco de determinadas relaciones de poder. De este modo, no es cada entrevista la voz de un actor individual sino que representa una determinada trama de relaciones sociales, que se configura de manera peculiar en el marco de la organización escolar<sup>11</sup>.

El análisis de las entrevistas se basó en los estudios de discurso, específicamente en el desarrollo teórico-metodológico de Basil Bernstein denominado por él *lenguajes de descripción*, que inicialmente se asientan en los postulados de la sociolingüística. De acuerdo con este enfoque teórico es posible afirmar que existe un puente entre la estructura lingüística y la estructura social, en la medida en que conecta patrones semánticos del lenguaje, por un lado, y sistemas de comportamiento cultural y conocimiento, por otro (Halliday, 1977 en Pedro Ribeiro, 1981: 203). En este sentido, Fairclough (1992) señala que existe una relación dialéctica en el uso del lenguaje, en tanto, si bien está socialmente determinado por la sociedad, lo cierto es que el uso del mismo a su vez “causa efectos” sobre ella.

## **ANALÍTICA DEL GOBIERNO DE LA TRANSMISIÓN A PARTIR DE LOS CASOS ESTUDIADOS**

La construcción de redes semánticas, como metodología de análisis de la información, nos permitió el desarrollo de *lenguajes de descripción* capaces de establecer un puente entre “la realidad” y la teoría, es decir, un vínculo entre los datos empíricos —lenguaje externo— y el enfoque teórico interpretativo basado en la perspectiva foucaultiana —lenguaje interno. El resultado de este ejercicio de vinculación ha

---

basan principalmente en la discrecionalidad de las escuelas privadas, frente a las públicas, para seleccionar a sus docentes, de acuerdo a su particular ideario o proyecto educativo (Morduchowicz, 2002; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Andrada, 2004).

9 El trabajo de campo fue realizado entre agosto y diciembre de 2008.

10 En total se realizaron 30 entrevistas sumando ambos casos de estudio. La muestra de entrevistados de cada colegio representa la cuarta parte de la planta funcional. En el C1, donde la planta funcional es de aproximadamente 70 docentes, se realizaron 17 entrevistas y en el C2, cuya planta ronda los 50 docentes, se tomaron 13 entrevistas. El procedimiento aplicado para la selección de los docentes entrevistados ha sido de tipo probabilístico, a través de la técnica de muestreo sistemático. En el caso de los directivos se entrevistó al total de quienes fueron identificados en esta categoría.

11 Para mayor desarrollo sobre el tema ver Fairclough (1992, 2005), Foucault (1999, 2008), Pini (2009), entre muchos otros.

sido la estructuración de dos modelos descriptivos sobre el gobierno de la transmisión a nivel organizacional, modelos que no existen *a priori* sino que surgen a partir del estudio realizado.

Gráficamente, los lenguajes de descripción generados en este estudio podrían sintetizarse del siguiente modo:

	Racionalidad política			Forma del ejercicio del poder	<i>Locus</i> de la transmisión		
	Rasgo predominante	Base discursiva	Modo de configuración		Académico	Disponibilidad de recursos	Trabajo pedagógico
C1	Humanista	Homogénea	Interna / Endogámica	Regulación	Contenidos	Amplia	Individual
C2	Económico-utilitaria	Heterogénea	Externa / Exogámica	Control	Modalidades prácticas de enseñanza	Acotada	Grupal

Un primer lenguaje de descripción refiere a la *racionalidad política* de los casos estudiados. A nivel organizacional, la racionalidad política de la escuela se configura como una trama de significados (morales y epistemológicos) que atraviesan la *práctica pedagógica* que se desarrollan en su interior, al tiempo que le da justificación y fundamento. A su vez las racionalidades encontradas se articulan con formas específicas de gobierno, con prácticas y tecnologías particulares en cada caso.

De este modo, se observa que donde la base discursiva que configura la racionalidad política de la organización es mayoritariamente homogénea entre sus miembros, es decir, donde la trama de significados que orientan la práctica pedagógica es relativamente común, las *tecnologías de gobierno* empleadas apelan en mayor medida a la participación de quienes son gobernados (es el caso del C1). En cambio, donde la base discursiva que da soporte a la racionalidad de la organización es más bien heterogénea, es decir que existen múltiples significados para la orientación de la enseñanza entre los actores, los modos de gobierno sobre la práctica pedagógica tienden a prescindir de la participación activa de los individuos y se operan controles predominantemente externos (es el caso del C2).

En los casos estudiados se definen dos orientaciones de significados sobresalientes: humanista, en el caso del C1, y económico utilitaria, en el C2. La racionalidad humanista encontrada en el C1 principalmente refiere a una concepción de la enseñanza de tipo multidimensional, que apunta tanto a la formación integral de la persona como al cultivo del espíritu en las diferentes artes y ciencias,

siempre bajo la lógica de excelencia académica. Por su parte, la racionalidad económica utilitaria del C2 apunta principalmente a un tipo de formación más bien pragmática; en este caso se privilegian determinados conocimientos y herramientas prácticas a fin de que en un futuro sirvan como instrumentos de inserción en el mercado de trabajo.

Del estudio realizado encontramos dos aspectos que decididamente impactan en la configuración de la racionalidad política y que tienen una estrecha relación: las fuentes de legitimidad que le dan sustento y la selección del personal docente. En cuanto al primero, se observan predominantemente dos diferentes contextos. En el C1 las fuentes de legitimidad son en mayor medida internas, es decir, dadas por quienes forman parte de la organización escolar, en cambio en el C2 la racionalidad política se legitima principalmente desde “el afuera”, a partir de referentes externos a la organización.

Las regulaciones externas sufren de diferentes procesos de *re-contextualización*, es decir, tienen distinta “traducción” en cada organización según la fuente de legitimidad que predomine. Donde la racionalidad política se legitima principalmente en base a referentes internos, se pudo constatar que las regulaciones externas poseen mayores filtros y grados de adecuación a las propias pautas de la organización sobre la definición de la transmisión. En cambio, donde prevalece “el afuera” como fuente de legitimidad de la racionalidad política, las regulaciones externas tienen muy pocos filtros internos y, en consecuencia, operan con pocas mediaciones-traducciones sobre la práctica pedagógica. Por ejemplo, mientras en el C1 el contenido de la transmisión se estipula principalmente a partir de los contenidos mínimos del plan de estudios, que son cristalizados en el programa de cada materia, definido por los docentes de cada área; en el C2 el contenido de la transmisión se actualiza periódicamente, independientemente del programa preestablecido, se observa que los contenidos se van modificando en el transcurso del ciclo lectivo en virtud de los acontecimientos que aparecen instalados de alguna manera en la agenda pública. Lo antedicho para C2 se inscribe en el plano institucional, como un criterio de discurso pedagógico, bajo la denominación de “contenidos ocasionales”, expresión que utilizan directivos y docentes para referirse a aquellos contenidos incorporados en forma no planificada al dictado de distintas asignaturas. Según pudimos constatar, algunos de los “contenidos ocasionales” surgidos en base a la agenda pública durante el trabajo de campo, en el año 2008, fueron la crisis financiera internacional<sup>12</sup> y, en el

---

12 Iniciada en EE.UU. a raíz de la llamada “burbuja inmobiliaria”.

plano nacional, el conflicto entre el gobierno y el sector empresario de la producción agropecuaria<sup>13</sup>. De este modo, es la opinión pública en los medios masivos o la comunidad científica (sin jerarquización alguna), los que se constituyen en fuentes de legitimidad para la incorporación de un determinado contenido al dictado de las materias, siempre bajo el rigor de la “actualidad”, que aparece como la clave para otorgar legitimidad a un contenido.

La forma de selección del personal docente de la organización constituye el otro elemento que impacta en la configuración de la racionalidad política de la escuela y, por ende, en las modalidades de gobierno adoptadas. Las formas de selección observadas han sido dos, en el caso del C1 le hemos denominado endogámica y en el caso del C2 exogámica. En cuanto a la primera forma de selección, la mayor parte del personal se incorpora a la organización por recomendación de directivos o referencias de colegas de la propia institución. En la segunda, la mayoría del personal se vincula a la organización a partir de búsquedas y selecciones de profesionales ajenos a la institución que realiza la escuela, por medio de la recepción de antecedentes profesionales consignados en un *Currículum Vitae*. Estas lógicas diferentes de selección del personal constituyen un aspecto de singular relevancia para comprender parte de la actividad de gobierno en cada organización escolar. La lógica de selección de tipo endogámico ofrece una mayor compatibilidad entre las aspiraciones personales y los fines educativos de la organización escolar, es decir, promueve una base discursiva más homogénea o, en otras palabras, una trama de significados relativamente común para la orientación de la práctica pedagógica. En cambio, la lógica de selección de tipo exogámico deriva en visiones más heterogéneas y, por lo tanto, requiere que las autoridades intervengan más activamente sobre la práctica pedagógica, de manera de asegurar la mayor homogeneidad posible en las orientaciones de sentido respecto de la enseñanza.

Un segundo aspecto del lenguaje de descripción, presentado en el cuadro más arriba, refiere a las modalidades de gobierno adoptadas a nivel organizacional, que varían en función de la lógica de poder que oriente la “conducción de conductas”. En nuestro estudio hemos encontrado dos, la *regulación* (en C1) y el *control* (en C2), que expresan diferentes racionalidades de gobierno y formas de ejercicio del poder. Hemos utilizado dos categorías de la teoría, tal vez un tanto generales pero que expresan sesgos, preponderancias, como

---

13 Desencadenado, o más bien agravado, cuando el gobierno intentó sancionar una normativa (conocida como “la N° 125”) que pretendía gravar un porcentaje móvil de retención de impuestos a la exportación de cereales, especialmente de la soja.

un primer intento de tipificación de modalidades en el ejercicio de poder, aunque en la configuración empírica combinan elementos de manera compleja como se presenta más adelante.

Tomamos de Foucault principalmente dos polos o formas de gobierno, que según dicho autor han convergido en la conformación de la moderna gubernamentalidad: la *disciplina* y la *biopolítica*. La primera deriva en lo que ha denominado *poder disciplinario*, la segunda en el *biopoder*. Mientras el poder disciplinario se ejerce sobre los cuerpos y apunta a individuos particulares, el biopoder —poder sobre la vida— se ocupa de la vida de la población en general, más bien constituye una forma de intervención orientada a la optimización de la vida y la productividad de la población (Foucault, 1991a, 2007). Las disciplinas operan a través del control, la vigilancia y la corrección de las conductas, en cambio la biopolítica apela a la iniciativa y capacidades de los sujetos, en otras palabras, opera a través de técnicas de regulación (Caruso, 2005).

De manera que existe una diferencia significativa entre *control* y *regulación*. Si bien ambas lógicas de poder provienen de un plano “exterior” al sujeto gobernado, la regulación necesariamente se desarrolla a partir de reconocer y tomar en consideración la “interioridad” del sujeto, es decir, se apoya en un saber sobre los procesos vitales de las personas y los toma en cuenta para su dirección y conducción. En cambio el control, afín a las disciplinas, actúa sin la necesidad de tomar en consideración la interioridad del individuo, aunque no se descarta la acción de autocontrol del sujeto como una economía de la vigilancia. Por lo tanto, control y regulación encarnan dos racionalidades de gobierno muy diferentes (Caruso, 2005: 46-47).

Mientras en el C1 se han observado en mayor medida modalidades de gobierno que apelan a la “interioridad” del sujeto, en tanto se orientan a la regulación y la autorregulación de la propia práctica pedagógica, en el C2 la forma de poder que prevalece es el control, puesto que se trata más bien de un ejercicio del poder “exterior” al docente, que para su desarrollo no requiere tomar en consideración su capacidad o compromiso.

En los casos estudiados cada modalidad de ejercicio del poder se conforma en rasgos específicos que describiremos a continuación, y que podrían representarse del siguiente modo:

Formas de ejercicio del poder		C1 Regulación	C2 Control
	Visibilidad del ejercicio del poder	Invisible	Visible
	Continuidad	Discontinuo	Continuo
	Tipo de ejercicio sobre los sujetos	Indirecto	Directo
	Grado de formalidad en el modo de comunicación	Formalidad	Informalidad
	Formato de relaciones organizacionales	Estratificado	Centralizado

Un primer rasgo refiere a la tensión que en cada caso de estudio existe entre la visibilidad-invisibilidad en el ejercicio del poder, de las modalidades concretas de dicho ejercicio. En el C1 se han observado formas de poder, que en una primera aproximación se podrían calificar como con un elevado nivel de visibilidad, en la medida en que existen variados mecanismos y procedimientos burocráticos formales que lo hacen explícito. No obstante, el despliegue de determinadas tecnologías de gobierno a la distancia reduce significativamente la visibilidad del poder, puesto que se traduce en prácticas de autorregulación, tal como veremos más adelante en relación con el uso y disponibilidad de los recursos materiales. Inversamente, en el C2 la escasez de procedimientos formales reduce la visibilidad del control, lo cual habilita la acción discrecional. Pero al mismo tiempo la visibilidad aumenta sensiblemente con el uso de técnicas pastorales, que tienen como finalidad la producción de “las verdades”, ensambladas en una alta presencia de los directivos y señalamientos explícitos y directos sobre los docentes. En este caso no sólo el gobernado se hace más visible, por cuanto se lo conmina a decir y ser escuchado, sino también aumenta la visibilidad del gobierno, que se hace más ostensible por la concentración en la autoridad de los directivos, y en su intervención permanente a través de indicaciones a los docentes e indagaciones sobre su actividad. Este rasgo del ejercicio del poder será retomado más adelante para ejemplificar el modo en que determinadas autoridades ejercen el poder a través de técnicas que inducen a los docentes a “verbalizar” sus acciones pedagógicas.

Las modalidades de gobierno adoptadas en cada caso de estudio presentan dos rasgos que actúan en estrecha vinculación. Uno refiere al ejercicio “exterior” del poder, desde las diferentes formas de autoridad, el cual se expresa de manera continua-discontinua. El otro rasgo refiere al ejercicio del poder, que en nuestro estudio encontramos dos

diferentes modos de concreción, a distancia o en forma directa. En el C1 el poder se ejerce predominantemente en forma discontinua y a distancia, de este modo las autoridades utilizan en mayor medida las energías de los propios gobernados para ejercer la actividad de gobierno. Aquí el poder se ejerce predominantemente a través de tecnologías que instauran la acción de gobierno a la distancia, para lo cual las autoridades se sirven de la energía de los docentes, apelando a la autorregulación de sus propias prácticas. En términos generales prevalece un “dejar hacer” por parte de las diferentes autoridades en relación con la práctica pedagógica, dentro de los límites que impone la transmisión de lo estipulado en el plan de estudios. En relación con el eje visibilidad-invisibilidad, estos formatos disminuyen la visibilidad del ejercicio del poder y no requieren de la continua intervención de las autoridades para orientar la práctica pedagógica.

En el C2, en cambio, el poder se ejerce en forma continua y directa, principalmente a través de la mirada vigilante de la rectora sobre cada uno de los docentes. El ejercicio del poder es más directo, es decir cuerpo a cuerpo, en tanto se desarrolla a través de formas que no apelan a la autorregulación de las propias acciones para instaurar la actividad de gobierno. Aquí se trata más bien de un desarrollo controlado de la práctica pedagógica, lo cual abarca elementos tales como la observación de las prácticas de enseñanza, la imposición de formas de evaluación de los estudiantes y contenidos no programáticos al dictado de las clases —“contenidos ocasionales”— y la requerida verbalización de los docentes respecto del uso que hacen de determinados recursos materiales. Retomando el eje de visibilización, esta modalidad se materializa con una alta visibilidad en el ejercicio del poder por parte de la autoridad de la rectora del colegio.

Las formas de relación organizacional que se dan en cada caso de estudio también expresan diferentes rasgos en los modos de concreción del ejercicio del poder. En este sentido, hemos desarrollado un lenguaje específico para la descripción del modo de relación organizacional, que se compone de los pares formal/informal y estatificado/centralizado, según lo analizado en cada caso de estudio, lo que guarda estrecha relación con las formas que adopta el gobierno de la transmisión. Según lo analizado en el C1 predomina un modo de relación organizacional con altos grados de formalidad, dado que existen diferentes instancias formalizadas de gobierno y numerosos procedimientos internos y explícitos para llevar adelante las acciones pedagógicas previstas. En cambio, en el C2 prima un modo de relación de carácter informal, en la medida en que varios de los procesos organizacionales se encuentran implícitamente pautados, lo cual da lugar a cierto grado de discrecionalidad en determinadas acciones de gobierno.



Este contraste de procedimientos formal/informal entre ambos casos de estudio puede ser observado en la existencia de lo que denominamos dos formatos de relaciones organizacionales muy diferentes. El tipo organizacional del C1 se corresponde con una estructura de carácter burocrático, y en este sentido la lógica formal de los procedimientos se ajusta a la naturaleza de dicha estructura. Del mismo modo, y a diferencia del C2, existen determinados órganos de gobierno de los que participan los directivos del colegio, quienes asumen diferentes grados de responsabilidades según el nivel de jerarquía. Por su parte, la informalidad del C2 refleja un tipo organizacional que se estructura alrededor de la figura de dueño-fundador, prescindiendo así de cualquier procedimiento y órgano formal de gobierno, puesto que las decisiones son tomadas de modo centralizado en dicha autoridad. Recordemos que mientras el C1 pertenece a una congregación religiosa, el C2 tiene un dueño particular, de manera que este aspecto también abona la explicación de la diferencia entre los pares formal/informal.

En cuanto al par estratificado/centralizado, el primer término refiere al C1 y remite a una estructura de relaciones mediada por diferentes niveles de mando y obediencia. Así, en este caso, la mediación entre los directivos y docentes adopta la forma de departamento o coordinación de área. Por su parte, el modo de relación organizacional del C2, de carácter centralizado, se destaca por un intenso control desde “la conducción”<sup>14</sup> hacia cada docente en particular, sin intermediaciones. De este modo, si bien en términos formales también existen estructuras intermedias, en la práctica la modalidad de gobierno adoptada prescinde de ellas.

En concordancia con ambos modos de relación organizacional, el gobierno de la transmisión se desarrolla en cada caso de estudio sostenido en dicha estructura. En el C1, donde la estructura de gobierno está mediada por el establecimiento de jerarquías intermedias, como los departamentos y coordinaciones de área, se producen diferentes estatus de docentes. En este sentido, existe un estatus de “profesor superior”, que coincide con la posición de jefe departamental o coordinador de área, y el de “profesor subordinado”, que engloba a los docentes que reciben instrucciones de los “profesores superiores” sobre diferentes aspectos de la práctica pedagógica.

En el segundo caso de estudio, el gobierno de la transmisión se estructura sin la intervención de instancias intermedias, como los departamentos o coordinaciones, puesto que el control se ejerce en forma

---

14 Denominada así por los propios miembros de la institución, e integrada por el par Rectora-Directora de Estudios.

radial, de la rectora hacia cada uno de los docentes, a través del despliegue de canales de comunicación cuyo propósito es provocar la “verbalización” del docente respecto de su práctica pedagógica.

La “verbalización” sobre los propios pensamientos, aspiraciones y acciones se inscribe en una forma de poder que ha sido denominada por Foucault *poder pastoral*. Constituye un modo de intervención sobre las “almas”, en el sentido que se basa en la reflexión del “sí mismo” sobre “sí mismo” —es decir, el yo— Foucault (1996). El poder pastoral ha dado lugar al surgimiento de técnicas introspectivas, algunas de carácter religioso, como la confesión, pero también seculares, como el psicoanálisis. Esta forma de poder se sirve de ciertas *tecnologías del yo*<sup>15</sup> que actúan sobre el “sí mismo”, provocando el desarrollo de prácticas de subjetivación, que derivan en la conformación de identidades, el establecimiento de posiciones sociales y la internalización de la idea de gobierno-obediencia.

En nuestro caso C2, esta operación aparece bajo un modo informal de comunicación, pero se combina con una acción directa, y así se torna visible, desde la autoridad hacia los docentes. En este contexto, tal como referimos anteriormente, el docente es requerido a poner en palabras y a explicitar diversas cuestiones ligadas a su práctica de enseñanza, especialmente cuando se trata de la selección de materiales curriculares que se aparten del libro de texto y el uso que se vaya a hacer de determinados recursos didácticos o espacios pedagógicos. Lo que se trata es de decir, de contar informalmente (puede ser en un recreo, en algún encuentro ocasional por los pasillos de la escuela), por ejemplo, con qué libro de lectura se piensa trabajar o qué película se pretende proyectar a los estudiantes, todo lo cual es susceptible de recibir opiniones encontradas desde la autoridad que ejerce el control (mayormente concentrado en la rectora), en caso de pretender subvertir la moral conservadora de tradición católica que subyace al *locus* de gobierno de la transmisión.

En relación con esto último, el lenguaje para la descripción del *locus* de gobierno de la transmisión hasta el momento integra un desarrollo específico sobre tres aspectos analizados en nuestro estudio: un plano académico referido al qué y el cómo de la transmisión, el tipo de trabajo pedagógico a nivel del aula, y un plano material referido a la disponibilidad y el uso de los recursos.

En cuanto a lo primero, el *locus* de gobierno del C1 reside principalmente en el contenido de la transmisión y en el C2 fundamentalmente se centra en las modalidades prácticas de enseñanza. En otras palabras, mientras en el C1 el foco del gobierno está puesto en los

---

15 Sobre su definición, ver nota al pie de la página 3.

contenidos de la transmisión, cuidadosamente pautados en los programas de las materias, en el C2 el eje del control se centra en las prácticas concretas de enseñanza, por ejemplo, en el trato y la relación docente-alumno, en cómo el primero “se para” —literalmente— frente al curso, en la selección que el docente hace de determinados materiales curriculares o recursos didácticos, en el tipo de evaluación que debe adoptar para calificar a los estudiantes, entre otras.

En relación con el trabajo pedagógico a nivel del aula encontramos que mientras en el C1 predomina el carácter individual, en el C2 prevalece una modalidad basada en el trabajo grupal. Esta diferencia guarda relación con determinadas condiciones materiales de la organización, como pueden ser las disposiciones espaciales, la disponibilidad de equipamiento y mobiliario, elementos que tienden a favorecer en mayor medida un tipo de trabajo u otro.

En cuanto al tercer aspecto, referido a los recursos materiales, encontramos que tanto la disponibilidad de los mismos como la intensidad en el uso constituyen elementos relacionados con la forma que adopta el gobierno de la transmisión. Mientras en el C1 la adquisición y disponibilidad de los recursos son amplias para todas las disciplinas, en el C2 son más bien acotadas, con excepción de las áreas de Inglés e Informática. Podríamos plantear que a través de la disponibilidad de los recursos materiales diferentes autoridades accionan indirectamente sobre la enseñanza, y en este sentido la promoción del uso de determinados recursos materiales, a través de una amplia disponibilidad de los mismos, o la restricción para su uso, constituye una forma concreta de gobierno dentro de las organizaciones escolares, en tanto “conduce las conductas” de los docentes en relación con su accionar pedagógico.

El estímulo de los directivos del C1 para que los docentes soliciten y usen los recursos que provee el colegio, y consecuentemente su adquisición y amplia disponibilidad, opera como una tecnología de gobierno. Así se promueve el accionar pedagógico del docente, ya sea en un sentido didáctico o de moldeado de cierto perfil académico, o sea bajo una justificación del orden de la racionalidad. El despliegue de esta tecnología encuentra su justificación en el carácter *humanista* de la racionalidad política del colegio, cuya finalidad es la búsqueda de excelencia académica a través de una formación multidimensional, es decir, en las distintas artes y ciencias. Por tal motivo, resulta vital la experimentación del estudiante a través de diferentes espacios y el contacto con variados estímulos de aprendizaje. El rasgo humanista de la racionalidad política del colegio da fundamento a la modalidad de gobierno analizada.

La disponibilidad de recursos materiales opera como una tecnología de gobierno en tanto permite a las autoridades la acción a la

distancia sobre las prácticas pedagógicas, sin requerir intervención directa sobre los cuerpos, y asimismo opera en el plano de las subjetividades como una forma de modelado de la propia práctica, en tanto seduce e incita a que se incorporen determinados recursos materiales a la acción pedagógica en pos de la excelencia académica. De este modo, dado que el colegio pone a disponibilidad de los docentes una amplia variedad de recursos, y éstos son proclives a utilizarlos intensamente —expresado como una decisión individual, sin coacción externa—, podría sugerirse que la disponibilidad de recursos materiales opera regulando la práctica pedagógica.

En el C2 la asignación de recursos también opera como un modo de gobierno, aunque en un sentido diferente. En dicho colegio la mayor asignación de recursos en las áreas de Inglés e Informática refleja la jerarquía disciplinaria de éstas materias frente al resto (ambas son las únicas que cuentan con espacios exclusivos para el dictado de sus clases —Laboratorio de idioma y Sala de informática—, al tiempo que cuentan con mayor cantidad de materiales curriculares, didácticos y equipamiento). Este estatus privilegiado opera regulando las acciones dentro de la organización, en la medida en que dichas materias direccionan las acciones y distribución de recursos para el conjunto. A diferencia del C1, donde parece primar una lógica humanista tendiente a la búsqueda de excelencia académica, como justificación para la asignación de recursos en todas las disciplinas, en el C2 prevalece más bien una lógica de tipo *económico utilitaria*, en tanto se privilegian sólo determinadas “áreas de interés” de orientación pragmática.

Se puede entender como parte de un mismo ensamble el formato de trabajo pedagógico individual y la amplia disponibilidad de recursos con una racionalidad humanista que pone foco en la excelencia y, por otro lado, se encuentra un ensamble que inscribe un formato de trabajo grupal en una racionalidad utilitaria, en donde los recursos y la pedagogía se orientan a partir de criterios de economía.

## **TENDENCIAS Y MODELIZACIONES PROVISORIAS DEL LENGUAJE DE DESCRIPCIÓN**

Uno de los resultados más salientes del análisis es que han surgido dos modalidades de gobierno claramente diferenciadas que se sostienen discursivamente en dos formas de racionalidad política bien distinguidas. Sin embargo, es de sumo interés hacer notar que las racionalidades políticas y las formas tecnológicas no se corresponden mutuamente del modo en que se podría esperar, si se toman en consideración los trabajos sobre gubernamentalidad y su caracterización del actual contexto general en los procesos de gubernamentalización.

Por un lado se obtuvo en C1 una racionalidad general que denominamos *humanista* mientras que en C2 encontramos una racionalidad que nominamos *económico utilitaria*. La racionalidad humanista pareciera ser parte de un enfoque retrospectivo del discurso, se dirige hacia formas de conocimiento propias de un pasado en el cual la formación de los individuos se construye para su desarrollo integral en un contexto regulado por formas morales más propias del siglo XIX que del siglo XXI. No hay que olvidar que este tipo de registro es propio de formación de elites, y de alguna manera aparece en estos grupos de clase media alta como lo que hemos encontrado en C1.

La racionalidad humanista puede ser rastreada tanto en tradiciones liberal humanistas como cristiano humanistas. Ciertos tópicos conectan estas tradiciones, entre ellos destacaremos que le asignan a la educación un valor intrínseco, en sí misma es buena, forma sujetos para una vida plena, a la vez que considera la formación del buen ciudadano, buen cristiano, para el conjunto de mundos vitales. En el caso C1 las fuentes del conocimiento privilegiadas son las propias disciplinas, expresadas en las asignaturas de la formación. Suponen una identidad pedagógica inserta en identidades de grupo y de carrera laboral, que se van a construir en un período largo de formación que al menos incluye la educación universitaria. No hay premuras para la incorporación en el campo productivo, estos grupos tienen disponibilidad de tiempo. Estas modalidades se expresan en pedagogías que suponen economías familiares y escolares al menos relajadas, con una amplia disponibilidad de recursos materiales y simbólicos (ver Bernstein, 1977; Hickox, 1995; Jones y Moore, 1995).

En términos de las modalidades prácticas de ejercicio de poder, nuestra investigación arroja que en el caso de la racionalidad humanista se combina con formas tecnológicas de regulación, de gobierno a distancia, con un alto nivel de requerimiento de autogobierno por parte de los actores, lo cual se logra, entre otros dispositivos, por la vía de una selección endogámica, que asegura una base discursiva homogénea entre quienes tienen las responsabilidades pedagógicas de la institución. Se podría suponer, a modo de hipótesis orientadora, dado que no fue objeto de indagación en nuestra investigación, que por las características institucionales —mencionamos dos: el valor de la cuota y el carácter explícitamente confesional de la institución y su pertenencia a un sector específico del conglomerado de la Iglesia Católica Apostólica Romana— también existe una selección de la base discursiva de las familias, más que de los estudiantes en sí. La regulación es más de orden biopolítico, tal como se refirió antes, utilizando la energía de los gobernados, con modalidades discontinuas

de control y unas formas más invisibles que visibles. En este esquema de poder, el uso y la amplia disponibilidad de recursos termina operando como una tecnología de gobierno que actúa fuertemente regulando las prácticas pedagógicas.

El modo de relación organizacional del C1 de tipo estratificado, en combinación con prácticas de autonomía, resulta un elemento significativo, puesto que contraría ciertos postulados de las “organizaciones inteligentes” provenientes del campo empresarial, frecuentemente utilizada para explicar el funcionamiento de las organizaciones escolares<sup>16</sup>. Según dicha teoría las organizaciones estratificadas derivan en una pérdida de autonomía entre sus miembros, de manera que las “organizaciones inteligentes” deberían procurar una disminución de las jerarquías internas con el fin de ganar o ampliar los márgenes de autonomía (Aguerrondo, 1996). Sin embargo, en nuestro estudio hemos encontrado que la marcada jerarquía interna de por sí no anula la autonomía, tal es el caso del C1. Es decir, en esta organización se observa un modelo de gobierno que combina una fuerte jerarquía interna con prácticas de autorregulación de la práctica pedagógica entre el personal docente. Más aún, la autonomía opera como una tecnología de gobierno.

Aquí obtuvimos una forma de autonomía altamente regulada o, más bien, una alta regulación de las prácticas vía formas de autogobierno y gobierno a distancia por parte de la institución, donde las fuentes de legitimidad del discurso pedagógico oficial son internas y en términos de conocimiento puestas en las disciplinas, a partir de proyecciones de identidades de orientación retrospectiva, conservadoras, antes que orientadas por el mercado o el desarrollo tecnológico. La combinación no parece estar descripta en los trabajos contemporáneos que trabajan sobre las nuevas tecnologías de gobierno de un período neoliberal. Encontramos una combinación de identidades para una elite sostenidas en tradiciones no caracterizadas como neoliberales con dispositivos tecnológicos propios de ésta época.

En el caso de la racionalidad *económico utilitaria* que encontramos en el otro caso, parece construida a partir de la identificación de dos campos de desempeño como la informática y el dominio de una lengua extranjera como el inglés, en tanto vías para la inserción de las identidades de los sujetos en el mundo adulto, construido discursivamente en una combinación de cierto desarrollo tecnológico, el proceso

---

16 Ver por ejemplo en Aguerrondo (1996) el uso que se hace de los desarrollos de Peter Senge, uno de los referentes de la teoría de “organizaciones inteligentes”, para dar cuenta del “deber ser” del funcionamiento de las organizaciones escolares.

de mundialización de una lengua como el inglés y la inscripción de los sujetos en una carrera básicamente instalada en un orden de relaciones económico productivas. Parece inscribirse en las tendencias de identidades prospectivas descritas por Bernstein (1998: 94-95), en las cuales se toma una base discursiva que recontextualiza selectivamente “características del pasado para defender o elevar el rendimiento económico” construyendo una identidad que permita “afrontar el cambio cultural, económico y tecnológico”. No es un tipo de identidad claramente orientada a la formación profesional, de base en lo que los estudiosos ingleses llamaron el *vocationalism*, donde el foco está en la instrucción para el desempeño en un puesto o en un campo ocupacional claramente delimitado. Este tipo de racionalidad “económica utilitaria” combina elementos de raigambre tanto neoconservador como neoliberal, pero en nuestro caso parece expresar un orden neoconservador, puesto que combina componentes claramente económicos sobre una selección del pasado de orden conservador; recupera valores católicos tradicionales como matriz interpretativa con la necesidad de incorporarse a un mundo que cambia. Cabe agregar que, para otorgarle otra complejidad, se pueden identificar elementos claramente instrumentales —informática, inglés— que podrían ser leídos en el marco de una construcción de identidades que se proyectan en un mercado, donde el conocimiento se legitima por su valor de intercambio, como una moneda (Bernstein, 1998 y 2000).

En este caso (C2) las modalidades prácticas del poder han sido conceptualizadas como más cercanas al control disciplinario. Con una tendencia al control continuo, visible, centralizado en las posiciones más altas de la jerarquía, que utiliza técnicas de vigilancia jerárquica centralizada de corte más clásico, pero que combina estos elementos con herramientas de orden pastoral en las formas de intercambio comunicativo informal y en la construcción de la interioridad de los sujetos. En este caso opera una selección exogámica, lo cual requiere, en el contexto organizacional, un control centralizado y una vigilancia cuerpo a cuerpo, ya que no hay una base discursiva común entre los docentes. Las prácticas pedagógicas de base grupal, y no individual como en el otro caso, tienden a requerir controles explícitos y externos a los sujetos, con un marcado acento en la jerarquía, tanto entre el cuerpo docente cuanto entre docentes y estudiantes. Aquí el tiempo opera de modo diferente: hay un presente sobre el cual se organizan las fuentes de legitimidad que se localizan afuera de la institución y las identidades se proyectan hacia el futuro, hacia fuera de la institución y a un campo de relaciones económicas que se ordena de modo pragmático. Los recursos, su uso y disponibilidad,

en una matriz de corte disciplinaria así como la modalidad informal-pastoral de ejercicio de control se combinan de un modo particular. Aquí la producción de identidades tendería a lograr desempeños visibles en los contextos de actuación; visibles en tanto se organiza en una vigilancia disciplinaria, a la vez que visibilizantes para la producción de transparencias propias de tecnologías pastorales. A su vez, siguiendo lo planteado por Bernstein (1998), se opera sobre unas construcciones identitarias que se proyectan externamente, que se pueden encontrar en expresiones de intercambio como en el mercado. La valorización está dada en el carácter instrumental pero, en el caso de estudio, esto se combina con elementos de orden conservador. En términos de prácticas pedagógicas y de control de ellas, los recursos y las formas de conocimiento que se construyen como legítimas operan como territorios de visibilización combinada con los desempeños de los sujetos.

En las teorizaciones surgidas de los *estudios de gubernamentalidad*, centralmente acerca de programas estatales y de dinámicas generales de las sociedades centrales y algunos estudios de sociedades como la argentina (ver Murillo, 2008), aparecen movimientos macrosociales y procesos microfísicos. En la mayoría de esos trabajos se procesan configuraciones que mantienen algún tipo de consistencia, de cierta linealidad descriptiva que produce explicaciones, entre las formas de las tecnologías de gobierno y los significados que circulan en campos discursivos operando como racionalidades que sostienen prácticas de gobierno. Consideramos un hallazgo de este trabajo, que requiere de mayor investigación empírica, que se han descrito en contextos empíricos combinaciones de tecnologías de gobierno y racionalidades políticas no elaboradas por la teoría. Sin embargo, cabe destacar que la propia teoría establece la posibilidad de combinaciones no esperadas, que el devenir histórico no está ordenado “racionalmente” y que son las configuraciones locales y prácticas del poder las que deben ser estudiadas y comprendidas.

En el caso concreto de nuestro trabajo, encontramos variaciones en las racionalidades políticas y variaciones en los tipos de tecnología de gobierno que, a su vez, dan como resultado variantes de prácticas pedagógicas y de identidades construidas localmente. También en los casos estudiados se pudieron observar modos prácticos por medio de los cuales el gobierno organizacional, en este caso de los recursos y de formas discursivas, produce variaciones en las prácticas pedagógicas, pudiendo establecer relaciones explicativas —así como también descriptivas— entre las formas de gobierno y las orientaciones discursivas de las prácticas y sus efectos en identidades.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, I. 1996 *La escuela como organización inteligente* (Buenos Aires: Troquel).
- Apple, M. 2002 "Does Education Have Independent Power? Bernstein and the question of relative autonomy" en *British Journal of Sociology of Education* (Reino Unido: Routledge) N° 23(4).
- Atkinson, P. 1995 "From Structuralism to Discourse" en Sadovnik, A. (ed.) *Knowledge and pedagogy: the sociology of Basil Bernstein* (Nueva Jersey: Ablex).
- Bernstein, B. 1977 *Class, Codes and Control. Vol. III. Towards a Theory of Educational Transmissions* (Londres: Routledge; Kegan Paul).
- Bernstein, B. 1981 "Codes, modalities, and the process of cultural reproduction. A model" en *Language and Society* (Cambridge: Cambridge University Press) N° 10.
- Bernstein, B. 1990 *The structuring of pedagogic discourse. Volume IV. Class, codes and control* (Londres: Routledge).
- Bernstein, B. 1994 *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control* (Madrid: Morata) Vol. 4.
- Bernstein, B. 1998 *Pedagogía, control simbólico e identidad. Teoría, investigación y crítica* (Madrid: Morata).
- Bernstein, B. 2000 *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, Research, Critique* (Maryland: Rowman & Littlefield).
- Bernstein, B.; Díaz, M. 1985 "Hacia una teoría del discurso pedagógico" en *Revista Colombiana de Educación* (Colombia) N° 15, pp. 107-154.
- Caruso, M. 2005 *La biopolítica en las aulas. Prácticas de conducción en las escuelas elementales del Reino de Baviera, Alemania (1869-1919)* (Buenos Aires: Prometeo).
- de Marinis, P. 1999 "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)" en García Selgas, F.; Ramos Torre, R. (eds.) *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas).
- Dean, M. 1996 "Putting the technological into government" en *History Of The Human Sciences* (Reino Unido: SAGE) N° 9(3), pp. 47-68.
- Dean, M. 1999 *Governmentality. Power and Rule in Modern Society* (Londres: SAGE).
- Díaz, M. 1990 "De la práctica pedagógica al texto pedagógico" en *Pedagogía y saberes* (Colombia: Universidad Pedagógica Nacional) N° 1, pp. 14-27.

- Díaz, M. 2001 *Del discurso pedagógico: problemas críticos. Poder, control y discurso pedagógico* (Bogotá: Magisterio).
- Fairclough, N. 1992 *Critical Language Awareness* (Londres: Longman).
- Fairclough, N. 2005 "Discourse Analysis in Organization Studies: The case for critical realism" en *Organization Studies* (Reino Unido: SAGE) N° 26(6), pp. 915-939.
- Foucault, M. 1988 "El sujeto y el poder" en Dreyfus, H.; Rabinow, P. (eds.) *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (México: UNAM).
- Foucault, M. 1991a "La gubernamentalidad" en AA.VV. (ed.) *Espacios de Poder* (Madrid: La Piqueta).
- Foucault, M. 1991b "Nuevo orden interior y control social" en Foucault, M. (ed.) *Saber y Verdad* (Madrid: La Piqueta) pp. 163-166.
- Foucault, M. 1996 *Tecnologías del yo y otros textos afines* (Barcelona: Paidós).
- Foucault, M. 1999 *El orden del discurso* (Barcelona: Tusquets).
- Foucault, M. 2007 *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Foucault, M. 2008 *La arqueología del saber* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Gordon, C. 1991 "Governmental rationality: an introduction" en Burchell, G.; Gordon, C.; Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality* (Chicago: University of Chicago Press) pp. 1-51.
- Graizer, O. 2009 *Organizational Regulations of Transmission. A Study of Adult Secondary Education Institutions in Buenos Aires* (Valencia: Universitat de Valencia).
- Hickox, M. 1995 "Situating Vocationalism" en *British Journal of Sociology of Education* (Reino Unido: Routledge) N° 16(2).
- Jones, L.; Moore, R. 1995 "Appropriating Competence: the competency movement, the New Right and the 'culture change' project" en *British Journal of Education and Work* (Reino Unido: Routledge) N° 8(2).
- Lemke, T. 2000 *Foucault, Governmentality, and Critique* (Massachusetts: University of Amherst).
- Miller, P.; Rose, N. 1990 "Governing Economic Life" en *Economy and Society* (Reino Unido: Routledge) N° 19, pp. 1-31.
- Morais, A.; Neves, I.; Davies, B.; Daniels, H. 2001 *Towards a sociology of pedagogy: The contribution of Basil Bernstein to research* (Nueva York: Peter Lang).

- Morduchowicz, A. 2002 “(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina” en Wolff, L.; González, P.; Navarro, J. C. (eds.) *Educación Privada y Política Pública en América Latina* (Santiago de Chile: Preal; BID).
- Muller, J.; Davies, B.; Morais, A. 2004 *Reading Bernstein, Researching Bernstein* (Londres: Routledge).
- Murillo, S. 2008 “El conflicto social en Michel Foucault” en *Conflicto Social* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales) N° 1(0), pp. 156-180.
- Narodowski, M.; Andrada, M. 2000 *Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino* (Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad).
- Narodowski, M.; Andrada, M. 2004 “Monopolio estatal y descentralización educativa. Una exploración en América Latina” en *Revista de Educación* (Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata) N° 333, pp. 197-222.
- Narodowski, M.; Nores, M.; Andrada, M. 2002 “Nuevas tendencias en políticas educativas: alternativas para la escuela pública” en Narodowski, M.; Nores, M.; Andrada, M. (eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (Buenos Aires: Granica).
- Pini, M. 2009 *Discurso y educación. Herramientas para el análisis crítico* (San Martín: UNSAM).
- Ribeiro Pedro, E. 1981 *Social Stratification and Classroom Discourse* (Estocolmo: CWK Gleerup).
- Rose, N. 1999 *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rose, N.; Miller, P. 1992 “Political Power Beyond the State: Problematics of Government” en *British Journal of Sociology* (Reino Unido: Wiley) N° 43(2), pp. 173-205.
- Singh, P. 2002 “Pedagogising Knowledge: Bernstein’s theory of the pedagogic device” en *British Journal of Sociology of Education* (Reino Unido: Routledge) N° 23(4).





Estudiar los modos de construcción de la política educativa implica comprender qué elementos de ruptura, pero también qué continuidades existen respecto de las que se implementaron en las últimas décadas; dar cuenta tanto la emergencia de nuevas formas de regulación y control en el ámbito educativo como su relación con los dispositivos que tradicionalmente regularon el sistema.

El conjunto de trabajos que se presentan en el libro dan cuenta de diferentes miradas en torno a la construcción de las políticas públicas en el campo educativo en el que se tensionan viejas y nuevas formas de pensar lo político y de orientar las políticas para pública un escenario caracterizado por la emergencia de nuevos modos de regulación y control en el ámbito educativo.

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras



ISBN 978-987-1891-37-5

