



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 13, Año VII, octubre de 2019- abril de 2020

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 13, Año VII, octubre de 2019 - abril de 2020.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Director

**Mg. Luis Alberto Quevedo**

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

**Área Estado y  
Políticas Públicas.**

Director

**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### **CONTACTO DE LA REVISTA**

**Teléfono/Fax:**

(54) (11) 5238-9361

**Correo electrónico:**

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina

Entrepiso, Tucumán 1966,  
C1050AAN, Ciudad Autónoma  
de Buenos Aires, Argentina.

#### **CONTACTO PRINCIPAL**

**Cristina Ruiz del Ferrier**

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

**Correo electrónico:**

cr Ruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina

Entrepiso, Tucumán 1966,  
C1050AAN, Ciudad Autónoma  
de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA (con licencia)

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

## **Comité de Redacción**

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## **Diseño y Soporte técnico**

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## **Repositorios**

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del número 13 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 13 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Políticas Educativas en transición.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	17
<b><i>Agendas de Políticas Educativas en América Latina.</i></b> Coordinadoras: Dora Niedzwiecki y Perla Zelmanovich.	
<b>Las políticas educativas a partir del cambio de siglo:</b> <b><i>Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina.</i></b> Por Myriam Feldfeber y Nora Gluz	19
<b>Reconfiguración de las <i>posiciones docentes</i> en el marco de los programas socioeducativos en el Uruguay en la década 2005-2015</b> Por Eloísa Bordoli	39
<b>Política de formación docente en la provincia de Buenos Aires (2004-2007):</b> <b><i>Curriculum, horizontes formativos y praxis política.</i></b> Por Myriam Southwell y Noralí Boulan	61
<b>Tratamiento social de los problemas de la niñez y adolescencia atravesada por medidas jurídico-sociales:</b> <b><i>El protagonismo necesario de la escuela en clave de Derechos Mar del Plata 2014-2019</i></b> Por Mercedes Minnicelli	83
<b>Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional.</b> Por Nancy Montes, Daniel Pinkasz y Sandra Ziegler	103
<b>La dimisión subjetiva de docentes en el Brasil.</b> <b><i>Incidencias de la Formación y de las Condiciones de Trabajo</i></b> Por Marcelo Ricardo Pereira, Anna Carolina Lo Bianco y Segundo Moyano	129
<b>La razón evaluadora en las pedagogías críticas.</b> <b><i>Reflexiones sobre la colonialidad pedagógica desde América Latina (1954-2019)</i></b> Por Facundo Giuliano	145
<b>Intervenciones institucionales: los equipos de orientación escolar y las políticas de democratización educativa en la Argentina. Historia reciente y desafíos futuros. (2009-2015)</b> Por María Beatriz Greco	167

<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b> <i>Research Articles</i>	187
<b>Reforma de las políticas sociales y deuda externa.</b> Por Adriana Clemente	189
<b>“Artesanos de la Unidad”:</b> <i>Misioneros de Francisco y movimientos sociales en los tiempos macristas.</i> Por Pablo Forni	201
<b>La debilidad institucional en la Argentina durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2018)</b> Por Nicolás Tereschuk y Mariano Fraschini	219
<b>RESEÑAS DE LIBROS</b> <i>Book Reviews</i>	239
<b>Biscay, Pedro; Hadad, Iara; Bonilla, Mariano y Codianni, Eduardo (2019). Bancos Centrales orientados al Desarrollo. Notas para la discusión pública de una eventual reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.</b> Por Sabrina Mary	241
<b>Felitti, Karina y Rizzotti, Andrea (Eds.). (2018). Enseñar y aprender en contextos interculturales. Saberes, herramientas y experiencias de educación internacional. Buenos Aires: FLACSO Argentina - Miño y Dávila.</b> Por Bárbara Turner	247
<b>SOBRE LOS AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	253
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XIV</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Agenda de Políticas de Salud en América Latina. Coordinador/a: Raúl Mercer. Fecha límite: 01 de febrero del 2020.	259
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	267



## Editorial

### Políticas Educativas en transición

Las experiencias neoliberales de estos últimos años en materia de las políticas educativas en varios países de América Latina han sido funestas en sus distintos niveles (primario, secundario y universitario), agravándose con el conflicto del Estado con los gremios docentes, el movimiento estudiantil clásico y hasta con el ámbito de la comunidad científico-técnica. Y ello no sólo ha sido resultado del deterioro salarial, sino también del ajuste que se implementó en la educación pública en su conjunto y por privilegiar la escuela privada ante la pública. Así, la falta de inversión en infraestructura y el deterioro de los sistemas de ciencia y técnica ha sido el *leitmotiv* de los gobiernos neoliberales, restando capacidad de construir futuro al conjunto del sistema educativo. En líneas generales, este puede ser un primer motivo de balance y de reflexión sobre las políticas educativas en la Argentina, como en otros países de la Región, particularmente en el Brasil en los últimos años cinco años.

Ahora bien, en la actualidad, vislumbramos que tendremos políticas educativas en transición por varias razones: i. Por el marco de una situación global que enfrenta la cuarta revolución industrial y por la necesidad de adecuar más profundamente la educación a los grandes cambios de los mercados de trabajo, de las matrices productivas, por las nuevas formas de capacitación y de las aptitudes necesarias frente a estas. Ello puede interpretarse

no sólo desde una perspectiva técnico-digital o en las tecnologías de ruptura, sino sobre los nuevos temas que configuran el umbral cultural de esta segunda década del siglo XXI: lo ambiental, los derechos de las mujeres, la ampliación de derechos, las problemáticas de la salud, de la alimentación, de las redes sociales, de las formas de aprendizaje y pedagogías críticas, personalizadas y con valores, que no sólo remiten a tradiciones críticas de los '70. ii. Surge el interrogante sobre cómo se va articular –particularmente en la Argentina– el nuevo modelo político-económico y productivo posneoliberal con el sistema educativo (tanto público como privado) en los próximos años. Y, por último, iii. se vincula fuertemente con una problemática de agenda mundial que es la del futuro del trabajo. Dejar de pensar en términos tradicionales, nos presenta el desafío que se orienta a la necesidad de la innovación, no sólo tecnológica sino específicamente en las escuelas y en las universidades con miras a dar un salto de calidad con equidad. Esforzarse en el camino de la igualdad es muy importante, no sólo por la situación del ingreso a la Universidad, sino por las condiciones sociales de salud, vivienda, etcétera, concebidos como derechos. Por lo tanto, deberemos pensar lo educativo como un sistema en sí mismo y como un derecho irrenunciable.

\*\*\*

Este *dossier*, en primer lugar, se inicia con el artículo de investigación de Myriam Feldfeber y de Nora Gluz, quienes presentan un análisis de los alcances y de los límites de las políticas educativas implementadas en la Argentina a partir del cambio de siglo en términos de ampliación de derechos. Las autoras señalan estos procesos en el marco de las agendas globalmente estructuradas de política educativa y el modo como orientan las agendas nacionales y las particularidades del caso argentino. Este análisis se centra en las trayectorias de las políticas en términos del avance o retroceso de los procesos de democratización de la educación a partir de la reconstrucción de los diversos sentidos que adquiere la educación como derecho. Sin lugar a dudas, este tema adquiere particular relevancia en un contexto en el que las propias democracias y las políticas centradas en un enfoque de derechos son puestos en cuestión.

En segundo lugar, Eloísa Bordoli nos propone estudiar los discursos pedagógicos articulados en el marco de los programas socioeducativos implementados en educación básica en el Uruguay en el período posneoliberal (2005-2015). En este caso, el foco se ubica en los sentidos pedagógicos que se articulan en los discursos que dotan de sentido a estos programas, así como en los efectos que producen en los docentes. Para ello, la autora desarrolla los conceptos centrales que articulan el abordaje conceptual del trabajo, específicamente se discute el constructo *posiciones docentes* en el marco del Análisis Político del Discurso y los debates más generales referidos a los procesos de configuración identitaria de los docentes. Asimismo, se presentan los significantes centrales que se producen en el discurso de uno de los programas socioeducativos de segunda generación, el Programa de Maestros Comunitarios (PMC). A partir de la identificación de estos significantes centrales y la configuración de las redes de sentidos pedagógicos de este

programa, se analizan las distintas posiciones docentes en el Uruguay.

En tercer lugar, Myriam Southwell y Norali Boulan analizan la política de formación de docentes llevada adelante en la provincia de Buenos Aires entre los años 2004 y 2007, a través del análisis de los primeros desarrollos curriculares, los debates realizados en distintos espacios institucionales y —finalmente— aprobación del nuevo diseño curricular para la formación de docentes. Asimismo, describen cómo el nuevo diseño curricular buscó el desarrollo docente como trabajador cultural, como productor cultural, sujeto político, con perspectivas crítico-transformativas y alto compromiso con sus comunidades y la educación pública.

En cuarto lugar, Mercedes Minnicelli nos propone analizar el campo epistémico Infancia e Instituciones a partir de enlaces discursivos y diálogos habilitantes entre discursos y prácticas de diferentes territorios disciplinares para dar lugar a un análisis del protagonismo posible de las acciones políticas a desarrollar, por una escuela en clave de Derechos. A partir de una serie de interrogantes, la autora da tratamiento a la temática considerando la incidencia que aún presenta la polaridad minoridad/educación para ubicar la cuestión contemporánea de las niñas, niños y adolescentes en su relación con las instituciones, entre ellas, la escuela.

En quinto lugar, Nancy Montes, Daniel Pinkasz y Sandra Ziegler presentan un análisis en seis provincias argentinas acerca de políticas de cambio destinadas a la educación secundaria. La hipótesis que postulan los autores es que estas reformas pueden encuadrarse en un modelo de política pública sectorial que se encuentra delimitada por un espacio de tres puntos de apoyo con el fin de incidir en la acción pedagógica en las escuelas: la elaboración de orientaciones político pedagógicas que se plasman en acuerdos federales, el cambio normativo que incide en el modelo organizacional

de la escuela secundaria (régimen académico), y la introducción de programas en las escuelas como herramienta para orientar la acción de los actores, en este caso a nivel local. El trabajo incluye una caracterización de las políticas indagadas mediante el análisis de datos recabados en dos investigaciones en las que se relevó normativa, documentos y se entrevistaron a los funcionarios responsables de estas políticas, así como supervisores, directores y profesores.

En sexto lugar, Anna Carolina Lo Bianco, Segundo Moyano y Marcelo Pereira, apoyándose en los aportes de autores de la sociología de la educación y de la pedagogía e introduciendo elementos del síntoma subjetivo y del método clínico en la escucha de profesores orientados por la perspectiva del psicoanálisis, nos acercan a la situación actual de la educación en el Brasil, analizando las precarias condiciones de la política, de la organización y del trabajo docente de buena parte de la Educación Básica, la reducida práctica colectiva entre pares y directivos, las frágiles relaciones con el saber, con el conocimiento y con la formación, así como los graves problemas de proletarianización, de remuneración y de reconocimiento social y de carrera.

En séptimo lugar, Facundo Giuliano se pregunta por los vínculos, complicidades y cinismos existentes entre la razón evaluadora y la colonialidad pedagógica deteniéndose para ello en una breve genealogía indisciplinada de este último concepto para entender mejor el funcionamiento de ese tipo de racionalidad. Valiéndose de pensadores como Jorge Abelardo Ramos, Arturo Jauretche y Walter Mignolo, entre otros, nos propone una indagación de las cuestiones propuestas a partir de las obras de Apple, Giroux y McLaren —referentes de las llamadas pedagogías críticas—. Por ello, la importancia de explorar la razón evaluadora en las pedagogías críticas de estos referentes provenientes de América del Norte —que tienen en Paulo Freire una referencia ineludible—, re-

sulta clave en América Latina donde la traducción, la resonancia y la enseñanza de sus obras contribuyen a la colonialidad pedagógica.

Finalmente, María Beatriz Greco se propone recorrer tres ejes articuladores en torno a las intervenciones institucionales que los Equipos de Orientación Escolar realizan: sus rasgos particulares, su historia reciente y sus desafíos futuros. La autora muestra algunas características paradójicas del tipo de trabajo que llevan adelante. Luego, reconstruye el recorrido llevado a cabo en el período 2009-2015 en el Programa Nacional de Fortalecimiento y Desarrollo Profesional de Equipos de Orientación Escolar del Ministerio de Educación de la Nación Argentina y, finalmente, plantean algunas líneas de trabajo futuras en un sentido democratizador.

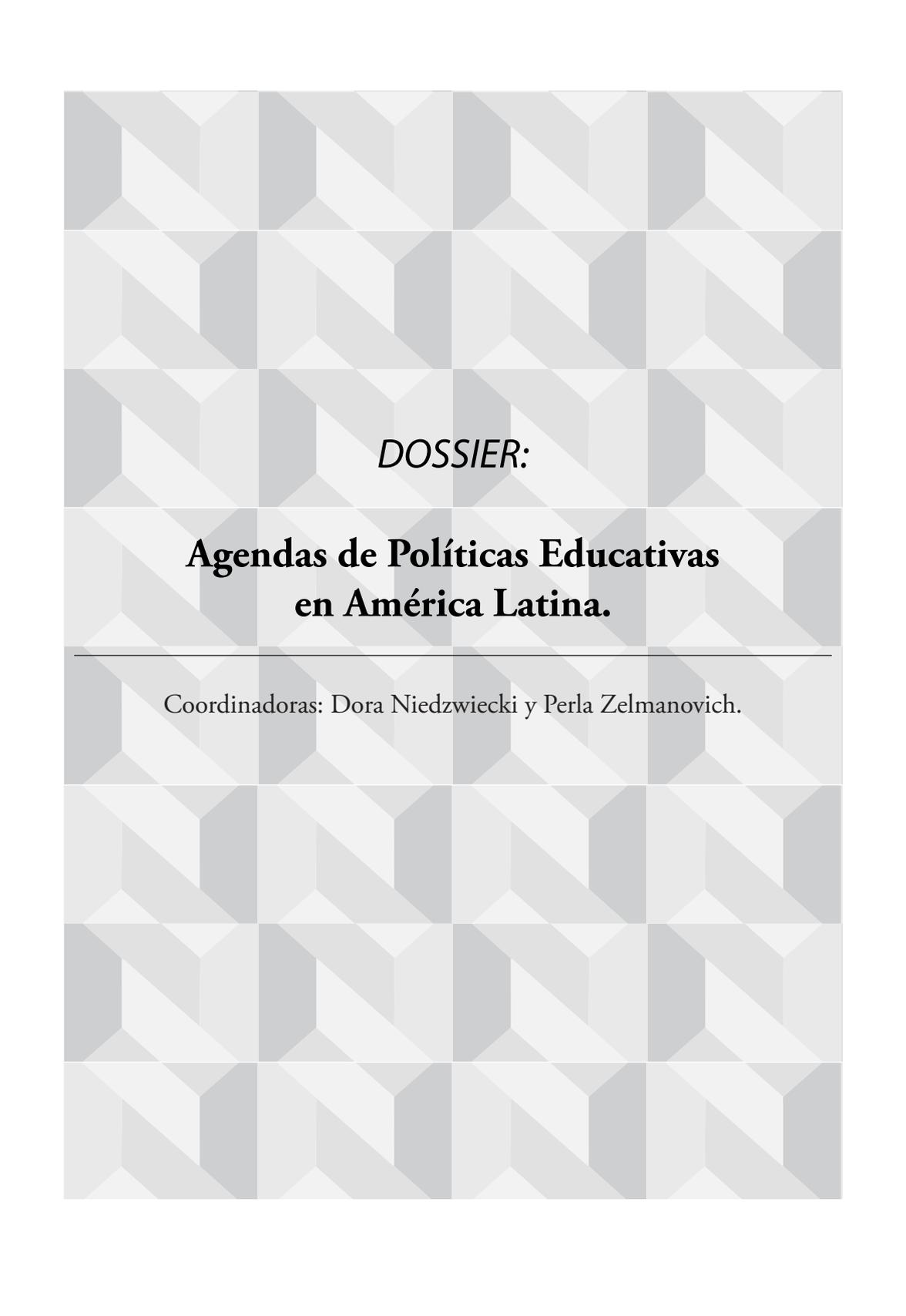
\*\*\*

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos en este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* es sumamente relevante tanto por las deudas pendientes en materia de educación en sus distintos niveles, como también por la oportunidad de generar innovación e inversión para dar un salto de calidad educativa como un fin en sí mismo y como un medio para una verdadera inserción laboral. Ante todo, la educación es un derecho irrenunciable que merece todos los esfuerzos políticos, económicos y socioculturales para sostenerlo para las generaciones del presente y para las que vendrán. Este *dossier* no hubiese sido posible sin la coordinación de la Dra. Dora Niedzwiecki y de la Dra. Perla Zelmanovich. Agradecemos muy especialmente a ambas por el excelente trabajo que han realizado en convocar a las y a los autores que componen este *dossier*, quienes a su vez generosamente han aceptado la invitación de ayudarnos a comprender con mejores herramientas cómo avanzar en un camino con más calidad educativa. Agradecemos por lo tanto a Eloísa Bordoli, Noralí Boulan, Myriam Feldfeber, Facundo Giuliano, Nora Gluz, Ma-

ría Beatriz Greco, Anna Carolina Lo Bianco, Mercedes Minnicelli, Nancy Montes, Segundo Moyano, Marcelo Pereira, Daniel Pinkasz, Myriam Southwell y Sandra Ziegler. Asimismo, agradecemos a los investigadores Adriana Clemente, Mariano Fraschini, Pablo Forni y Nicolás Tereschuk por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Y a Sabrina Mary y a Bárbara Turner por sus respectivas e interesantes reseñas de libro.

**Daniel García Delgado**

Buenos Aires, septiembre de 2019



*DOSSIER:*

**Agendas de Políticas Educativas  
en América Latina.**

---

Coordinadoras: Dora Niedzwiecki y Perla Zelmanovich.



# Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: *Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina*

*Educational policies since the turn of the century:  
Scope and limits in the expansion of the right to education in Argentina*

Por Myriam Feldfeber\* y Nora Gluz\*\*

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2019.

**Fecha de Aceptación:** 11 de septiembre de 2019.

## RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis de los alcances y de los límites de las políticas educativas implementadas en la Argentina a partir del cambio de siglo en términos de ampliación de derechos. Interesa comprender estos procesos en el marco de las agendas globalmente estructuradas para la educación, el modo como orientan las agendas nacionales y las particularidades del caso argentino. Este análisis se centra en las trayectorias de las políticas en términos del avances y retrocesos de los procesos de democratización a partir de la reconstrucción de los diversos sentidos que adquiere la educación como derecho, en los problemas asociados a la vulneración de este derecho y en

las estrategias para afrontarlos, tanto durante los gobiernos progresistas como en la actual restauración conservadora. Este tema adquiere particular relevancia en un contexto en el que las propias democracias y las políticas centradas en un enfoque de derechos son puestos en cuestión.

**Palabras clave:** *Derecho a la Educación, Democratización, Políticas Educativa.*

## ABSTRACT

In this article we present an analysis of the scope and limits of educational policies implemented in Argentina since the turn of the century in terms of the expansion of rights. We are interested in understanding these pro-

---

\* Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Asimismo, culminó estudios de Doctorado en Educación en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [mfeldfeb@filo.uba.ar](mailto:mfeldfeb@filo.uba.ar)

\*\* Licenciada y Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: [ngluz@campus.ungs.edu.ar](mailto:ngluz@campus.ungs.edu.ar)

cesses within the framework of the globally structured agendas for education, the way they frame national agendas and the peculiarities of the Argentine case. This analysis focuses on policy trajectories in terms of advances and retreats of the democratization processes from the reconstruction of the different meanings of education as a right; in the problems associated with the violation of that right and in the strategies to face them, both during progressive governments and in the current conservative restoration. This issue is of particular relevance in a context in which rights based policies and even democracies themselves are under dispute.

**Keywords:** *Right to Education, Democratization, Educational Policies.*

## Introducción

El análisis de las agendas de política educativa en América Latina pone en evidencia, por un lado, los mecanismos a través de los cuales la agenda globalmente estructurada para la educación (Dale, 2007) contribuye a orientar las políticas nacionales. Por otro lado, las especificidades que podemos identificar a partir del cambio de siglo con la asunción de los gobiernos de "nuevo signo" en la región que intentaron dar respuestas a los problemas generados por la implementación de las políticas de ajuste estructural y sus consecuencias en términos de exclusión social; así como las políticas en curso a partir de la restauración conservadora.

En este artículo, recuperamos los resultados de una serie de investigaciones sobre los alcances del derecho a la educación en la Argentina. En primer lugar, un estudio centrado en las políticas destinadas a su ampliación, que se definieron en términos de inclusión social y educativa durante el período 2003-2015, considerando tanto los discursos, como las propuestas y las regulaciones que se establecieron para "incluir" a sectores tradicionalmente excluidos del sistema desde la perspectiva de

la democratización<sup>1</sup>. En segundo lugar, de una investigación en curso en la que se analizan cambios y permanencias en las trayectorias de las políticas, comparando las perspectivas democratizadoras a partir del cambio de siglo y las actuales restauraciones conservadoras<sup>2</sup> que en el caso argentino cobraron fuerza con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos (2015 a la actualidad), focalizando en los modos a través de los cuales se desarticularon gran parte de las políticas precedentes.

En términos metodológicos, analizamos las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas. Entendemos que toda política pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983; Thwaites Rey, 2005). En este sentido, entendemos desde una perspectiva dialéctica, que las políticas educativas resultan del interjuego entre determinadas condiciones estructurales y normativas, las institucionalidades construidas y las prácticas, posicionamientos, discursos y perspectivas de los sujetos en contextos específicos. Las políticas educativas no constituyen el resultado de procesos lineales, coherentes y deliberados, sino que son objeto de un proceso social y político que conforma un campo en disputa. Desde esta perspectiva, concebimos a las políticas públicas como textos y como discursos, como dispositivos y como estructuras,

- 
- 1 Proyecto UBACyT: *Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones, y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana*. Directora: Myriam Feldfeber. Programación científica 2014-2017.
  - 2 Proyecto UBACyT: *Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal*. Directoras: Myriam Feldfeber y Nora Gluz. Programación científica 2018-2020.

como acciones y como recursos, como procesos, composiciones y conflictos, que materializan tanto en prácticas de los agentes sociales como en marcos institucionales. Las políticas constituyen una codificación producto de luchas sociales y su decodificación en contextos determinados por agentes que lo hacen desde sus puntos de vista, en función de sus recursos, intereses y posiciones sociales (Ball, 2002). En el estudio de estas trayectorias, incluimos las orientaciones y definiciones gubernamentales (ministeriales, equipos técnicos y actores que disputan esas orientaciones), las institucionalidades que se generan, así como las apropiaciones por parte de los sujetos en el contexto de sus instituciones. En esta presentación, nos centraremos en la conformación de las agendas educativas en las coyunturas en las se estructuran, los temas y concepciones en disputa, así como en su materialización en políticas y programas gubernamentales<sup>3</sup>.

Es indudable que las actuales restauraciones conservadoras acrecientan la importancia de comprender los alcances, las relaciones de fuerza implicadas y los límites materiales y simbólicos de los procesos de ampliación de derechos. Se trata de un contexto en el que las propias democracias y las políticas centradas en un enfoque de derechos (Pautassi y Gama-

llo, 2012)<sup>4</sup>, son puestos en cuestión a través de llamados “golpes blandos” que se consolidan por vías institucionales (Tokatlian, 2014) y/o de la asunción de gobiernos de derecha que revirtieron tanto los procesos iniciados con los gobiernos progresistas que incluían la recuperación de la centralidad del Estado y la revalorización de la esfera pública para el desarrollo de políticas de inclusión social, como el despliegue de mecanismos de integración regional basados en nuevos paradigmas que confrontaron con los de libre comercio (Wierzba *et al.*, 2013).

El artículo se organiza en tres partes. En la primera, caracterizamos el contexto regional en el que se definen las agendas educativas a partir del cambio de siglo. En la segunda parte, recuperamos algunas de las discusiones conceptuales sobre los procesos de democratización y presentamos un análisis para el caso argentino de los sentidos que se han construido en torno a la educación como derecho, los problemas asociados a la vulneración de derechos y las denominadas políticas de inclusión desplegadas para afrontarlos durante los gobiernos “kirchneristas” (2003-2007; 2007-2011; 2011-2015). Por último, en la tercera parte, presentamos los principales temas de la agenda de política educativa a partir de la asunción del Gobierno de Cambiemos en

---

3 El trabajo de campo desarrollado en las investigaciones anteriormente citadas incluye el relevamiento de las bases legales, documentos oficiales y de organismos internacionales, datos estadísticos y entrevistas a funcionarios de la cartera educativa. También se entrevistaron inspectores, directivos y docentes de instituciones educativas de la Provincia de Buenos Aires para el estudio de los procesos de apropiación de las políticas a escala local, dimensión de las trayectorias de las políticas que no incluimos en el presente artículo.

---

4 El enfoque de derechos busca “definir no solo aquello que el Estado no debe hacer sino aquello que sí debe hacer para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Esa nueva concepción supera la tradición histórica que conceptualizaba a los derechos como un “medio” para imponer límites a las formas abusivas del poder del Estado y los convierte en un programa que puede orientar las políticas estatales y contribuir a las estrategias de desarrollo con inclusión social” (Pautassi y Gamallo, 2012: 41).

diciembre del año 2015, en el marco de las actuales restauraciones conservadoras y los retrocesos en términos de la ampliación del derecho a la educación.

## **1. Las agendas educativas en el contexto regional a partir del cambio de siglo**

Los avances y retrocesos en términos de la democratización social y educativa constituyen un problema recurrente en la investigación desde la restauración democrática (Braslavsky *et al.*, 1989; O’Donnell, 2008; Barco, 2009; Gentili, 2009), en especial a partir de la constatación de la persistencia de las desigualdades en el seno de nuestras sociedades. Los debates en torno a la democratización se presentan estrechamente vinculados a las conceptualizaciones sobre la ciudadanía, los derechos, la igualdad y la propia democracia. La centralidad de esta temática adquiere particular relevancia en una región marcada por profundas desigualdades, que persisten aun cuando los denominados gobiernos progresistas se apropiaron del excedente para volcarlo en políticas sociales (Thwaites Rey, 2010) algunas de las cuales asumieron un carácter redistributivo. Tal como lo señala el informe de OXFAM, “aunque de manera insuficiente, en diez años la pobreza en ALC descendió de manera ostensible: si en 2002 el 44% de la población de la región era pobre, en 2012 lo era el 28%; una disminución de cerca de 61 millones de personas. En el mismo periodo, la desigualdad en el ingreso per cápita también se redujo, pero sigue siendo la más alta del mundo” (2016: 9).

El índice de Gini promedio de 18 países de la región bajó de 0,543 en 2002 a 0,466 en 2017, lo que muestra una tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, mientras que en el período 2002-2008 la tasa anual promedio de disminución del índice fue del 1,3%, entre 2008 y 2014 fue del 0,8%, y entre 2014 y 2017 bajó a una tasa promedio anual de 0,3%

lo que evidencia el estancamiento de esta tendencia (CEPAL, 2018). Esta mejora lograda en la distribución del ingreso puede explicarse a partir de dos razones fundamentales: por un lado, por el aumento del peso de los ingresos laborales dentro de los ingresos totales (relacionado con el crecimiento económico y con las políticas públicas orientadas a generar empleo) y, por otro lado, por las políticas sociales que transfirieron recursos a los estratos de menores ingresos (CEPAL, 2018). En los últimos años, estas tendencias han comenzado a revertirse en un nuevo contexto regional, donde la mayoría de los países implementan políticas de ajuste, con fuertes recortes del gasto público y el consecuente aumento de pobreza y del desempleo. De allí la relevancia de analizar las tensiones entre las políticas de ampliación y las de restricción de derechos en esta etapa.

A partir del cambio de siglo, se observaron importantes disputas respecto de las orientaciones de política y se visibilizaron actores sociales otrora silenciados en la esfera pública. En el campo educativo estas orientaciones de política ponen en evidencia las tensiones entre las políticas democratizadoras que avanzan en la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras que se vienen desplegando hace varias décadas. En esa compleja y contradictoria coyuntura, los gobiernos democrático-populares implementaron diversas políticas que intentaron dar respuestas a los efectos más devastadores de las políticas neoliberales. La radicalidad de las mismas fue variable, entre las propuestas de los gobiernos que promovieron la creación de socialismos del siglo XXI y aquellos otros que desarrollaron políticas a través de las cuales se buscó avanzar en la materialización de derechos —aunque sin cuestionar las bases estructurales del orden capitalista—. Al mismo tiempo, otros gobiernos continuaron y, en algunos casos, profundizaron las políticas neoliberales de ajuste estructural derivadas del Consenso de Washington. Estos fenómenos,

tal como lo señala Sader (2008), acontecieron en un contradictorio contexto histórico en el que convivieron el triunfo de la democracia liberal y la crisis del campo socialista.

Si nos centramos en las políticas desplegadas por los gobiernos progresistas o democrático-populares, es posible afirmar que se orientaron a recomponer la capacidad regulatoria y de inversión del Estado tal como se evidenció en los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay (Sader, 2008). Esta revalorización de la política frente a la “mano invisible del mercado” se acompañó de una promesa electoral común respecto de la ampliación de programas y planes de renta mínima como paso necesario, pero no suficiente para la superación de la pobreza. Estos elementos habilitaron un debate acerca de los mecanismos necesarios para la inclusión social y para la articulación de políticas bajo la óptica del derecho social, pero en constante tensión con la continuidad de modos de intervención estatal de corte focalizado y compensatorio propios de los '90 (Moreira *et al.*, 2009).

Las agendas de política educativa incorporaron como preocupación la superación de las desigualdades a través de las llamadas “políticas de inclusión”, en algunos casos sustentadas en un horizonte de igualdad basado en un enfoque de derechos (CEPAL, 2010; Cerletti, 2010; Feldfeber y Gluz, 2011). El concepto de inclusión educativa que originalmente había estado restringido a definiciones de alumnos con necesidades especiales (Opperti, 2008), se amplió para el conjunto de la población para dar cuenta de las políticas destinadas a la incorporación de los sectores tradicionalmente excluidos del sistema educativo. La extensión de la obligatoriedad escolar, las políticas de acompañamiento de las trayectorias de las y los estudiantes, el crecimiento de la inversión educativa, la creación de escuelas y universi-

dades<sup>5</sup> en el sector público, la mejora de las condiciones de trabajo de las y los docentes se presentaron como algunos de los aspectos centrales de este proceso aunque con énfasis diversos en cada país (Feldfeber, 2019: en prensa). Pero simultáneamente, en el marco de la agenda global, los debates sobre la calidad continuaron hegemonizando las agendas gubernamentales y la adhesión a la implementación de las pruebas estandarizadas, en especial a partir del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (PISA, por sus siglas en inglés) fue expresión de la persistencia de esta preocupación instaurada por los gobiernos neoliberales (Feldfeber, 2016).

De este modo, se pueden reconocer diversos sentidos, en algunos casos antagónicos, que fueron construyéndose en torno al derecho a la educación a partir del análisis de las agendas político educativas y de las principales líneas de acción implementadas en términos de democratización del sistema. Probablemente la coexistencia de estas perspectivas contrapuestas se comprenda a partir del éxito de las políticas neoliberales en reforzar la lógica meritocrática del sistema, construir —de acuerdo con el Banco Mundial— una mirada sectorial sobre la educación e instalar en la agenda problemas tales como la calidad educativa reducida a las mediciones estandarizadas que han tenido gran impacto no sólo en términos institucionales, sino también subjetivos. Pero también por la falta de

---

5 En el caso de las nuevas universidades estuvieron principalmente destinadas a garantizar el acceso a los estudios universitarios a quienes nunca habían accedido, entendiendo que la educación superior es un derecho (establecido en la Conferencia Regional de Educación Superior del año 2008 desarrollada en Cartagena de Indias). En la Argentina entre 2003 y 2015 se crearon 15 universidades nacionales.

decisión política o por las correlaciones de fuerza que obstaculizaron el impulso de cambios más estructurales que articulen, en el sentido formulado por Fraser (2006) políticas de redistribución, de reconocimiento y de participación social. De hecho, las nuevas leyes de educación de los inicios del nuevo milenio han sido en muchos casos más potentes en establecer nuevas definiciones en torno a la educación como derecho (López, 2007; Saforcada y Vassilliades, 2011; Saforcada, 2012) que en una efectiva redefinición de los modelos existentes de escolarización y gobierno del sistema (Gluz y Moyano, 2016). Asimismo, no siempre se han implementado medidas para materializar los cambios impulsados por la nueva legislación (Feldfeber y Gluz, 2011). A su vez, muchos países de la región encontraron dificultades y resistencias para revertir los procesos de privatización y mercantilización, poniendo en evidencia los desafíos aún pendientes en esta materia (Verger *et al.*, 2017; Feldfeber *et al.*, 2018). Las diversas orientaciones de política y de perspectivas en torno a la democratización de la educación adquirieron rasgos específicos en el caso argentino.

## **2. El derecho a la educación en clave de democratización: un análisis de las políticas educativas en la Argentina del nuevo siglo**

Los debates sobre el impacto de las políticas implementadas en materia de ampliación del derecho a la educación, a partir del cambio de siglo, no han sido saldados. Estos debates se relacionan con los sentidos, las regulaciones y los arreglos institucionales que configuraron las denominadas políticas de inclusión y sus relaciones con los procesos de democratización social, en confrontación con la agenda reformista de la década de los años '90.

### **2.1. La democratización como proceso**

Entendemos que la democratización implica, por un lado, la garantía estatal de la materialización y vigencia efectiva de los derechos

consagrados —a la educación en este caso—, reconociendo la igualdad inherente a la condición humana y el carácter ciudadano de quienes nacen o viven en sus territorios. Por otro lado, en tanto la ciudadanía no es una esencia, conlleva simultáneamente “el reconocimiento de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes” (O’Donnell, 2008).

De este modo, se reconoce su carácter procesual e inacabado, y por ello mismo, que se trata de fenómenos “[...] potencialmente reversibles: siempre es posible que sean interrumpidos [...] e inviertan la ruta” (O’Donnell, 2010 en Iazzeta, 2013: 144), ya que se construyen en la amalgama de huellas culturales de aquello que no es necesariamente democrático. De allí que en tanto la democracia no constituye un punto de llegada sino un proceso permanente es que se habla de “democratización”. De acuerdo con Iazzeta (2013), hay al menos tres procesos que darían cuenta de un avance en términos democratizadores. Cuando se extienden procedimientos democráticos a áreas e instituciones regidas hasta entonces por otros principios; cuando se expanden derechos a nuevos grupos sociales antes privados de los mismos o cuando instituciones que no hacían parte de los ámbitos de participación ciudadana se abren a ello. Esta perspectiva permite centrar el análisis de la política pública principalmente en el campo de las regulaciones formales. Pero si consideramos que la democratización como proceso no sólo refiere a la escala de la institucionalidad estatal, sino que también supone una ampliación de la experiencia democrática a partir de la *praxis* de los sujetos sociales y sus acciones colectivas —aquello que Ouviaña (2015) denomina la prefiguración de nuevas relaciones sociales—, se torna necesario incluir esta dimensión en el estudio de los procesos de democratización.

Esta dimensión subjetiva de la política permite enriquecer el estudio de cómo las

políticas contribuyen, o no, a conformar experiencias sociales e institucionales comunes para ciudadanas y ciudadanos con igualdad de derechos y a sostener o cuestionar las distinciones categoriales que orientan las experiencias cotidianas sobre y/o con los otros, cómo es aceptada culturalmente la distancia entre grupos sociales y toleradas o cuestionadas las desigualdades (Saraví, 2015). Esto implica incorporar al análisis algunas dimensiones como: qué actores participan en el proceso de las políticas, cómo se establecen las relaciones entre los gobernantes y los sujetos y grupos sociales; y cómo se regulan esas relaciones tanto en el marco de las arquitecturas institucionales del Estado (Paura, 2017) como en la vida cotidiana de las instituciones. Los procesos de democratización tampoco pueden analizarse al margen de los desafíos y las reivindicaciones de la justicia social contemporánea conceptualizados por Fraser (2006), que fueron anteriormente mencionados: las reivindicaciones redistributivas, asociadas a una distribución más igualitaria de los recursos y de la riqueza; las reivindicaciones en términos de políticas de reconocimiento que implican el respeto y la aceptación de las diferencias y los campos de participación social.

En síntesis, las perspectivas teóricas que guían el análisis parten de la crítica a cualquier esencialismo, y, acorde a la multidimensionalidad y a la dinámica de los fenómenos de la desigualdad contemporánea (Kessler, 2014), asumen a la democracia como un proceso que, inserto en relaciones de fuerzas sociales complejas expresa un horizonte ético que siempre puede ser ampliado, pero también restringido (O'Donnell, 2008). Esto permite distinguir la democracia como régimen, de los procesos de democratización entendidos como el resultado de las luchas por la garantía tanto de los derechos consagrados como la ampliación de derechos emergentes en esas luchas.

Las características estructuralmente heterogéneas de nuestras sociedades refuerzan la

tensión con el ideal normativo establecido por las aspiraciones igualitarias de los derechos, cuestionando la idea de ciudadanía (Pautassi y Gamallo, 2012). Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas educativas asume las discusiones en términos de ampliación, redefinición y restricción de derechos de grupos específicos, en relación a los problemas que definen, los arreglos institucionales y los instrumentos utilizados y los sentidos que se van configurando en torno a la democratización, reconociendo el *status* de ciudadanía a sujetos y grupos sociales.

En nuestras sociedades capitalistas, sólo aquellas necesidades que se constituyen como objeto de intervención estatal se reinscriben en términos de derecho que debe ser garantizado (Minujim y Grondona, 2013). Es en este sentido que se trata de un debate político respecto de qué derechos se jerarquizan como constitutivos del bienestar que deben ser garantizados socialmente, ligados a relaciones de saber-poder que históricamente han contribuido a situar el problema en la esfera pública o a circunscribirlo al mundo privado.

De allí que el debate acerca de la responsabilidad pública frente a las distintas cuestiones sociales se vincula tanto con los aspectos que ingresan a la órbita de los derechos como con la definición de quiénes son los sujetos de esos derechos. Ello supone orientaciones políticas divergentes en cuanto a la concepción y el alcance de los derechos sociales, la responsabilidad pública por la garantía de esos derechos y la posición de los sujetos en el proceso de ampliación o restricción de derechos (Danani, 2017).

La noción de derecho supone la idea de una igualdad fundamental entre las personas, todos somos iguales, por lo tanto, tenemos derechos que son universales, o la construye, todos tenemos tal derecho y en tanto titulares de ese derecho somos iguales (Rinesi, 2016). Pero, tal como lo analiza Chatterjee (2011), esta noción de igualdad de derechos inde-

pendientemente de distinciones de religión, raza, idioma o cultura, está asociada –junto a las libertades individuales– a una ideal universal del nacionalismo cívico que entra en oposición con las demandas particulares de la identidad cultural que reclaman el tratamiento diferenciado de determinados grupos por motivos de vulnerabilidad, atraso o injusticia histórica, entre muchos otros motivos.

## 2.2. Los límites a la democratización en el marco de la agenda reformista de los '90.

Las diversas perspectivas sobre el derecho a la educación están estrechamente vinculadas con los sentidos que se construyen en torno a la educación en el marco de un proyecto más amplio de sociedad, con el papel que asumen el Estado y la sociedad en la generación de condiciones para la materialización de ese derecho y en las disputas históricas que fueron configurando el campo de la educación (Feldfeber, 2019: en prensa). Los procesos político educativos recientes, se sustentaron en diferentes concepciones tanto en las formas de garantizar los derechos como en los modos de avanzar en proyectos de democratización social y educativa. Adicionalmente, los estudios sobre las políticas educativas también han ido redefiniendo conceptualmente en qué consiste la democratización de la educación al amparo de las transformaciones políticas de la época y la relevancia de la cuestión en la agenda pública.

En la década de los años '90, la democratización como tema de agenda y como objeto de política quedó fuera de las definiciones y orientaciones de la reforma educativa, al tiempo que asistimos a un desplazamiento del discurso de la democratización del sistema al problema de la calidad educativa sin que se haya logrado siquiera la democratización en términos de acceso al sistema.

El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo (Gen-

tili, 2004) produjo un doble desplazamiento: de la democratización a la calidad y de la igualdad a la equidad. El Documento de CEPAL/ UNESCO (1992) constituyó un claro ejemplo de este desplazamiento (Feldfeber, 2016). Bajo el discurso de la equidad, se produjo una reorientación de las políticas universales hacia la focalización compensatoria, a partir de la creación del Plan Social Educativo dependiente de la Dirección de Políticas compensatorias. La ampliación de la escolaridad en un contexto de pauperización social, terminó por asignar primacía a lo asistencial en el sector público, a través del desarrollo de políticas compensatorias para los grupos más vulnerables que se definieron como una política de estado en la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en el año 1993. La asistencialidad se estableció en la ley como una obligación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Para mejorar las condiciones educativas de quienes no ingresaban, abandonaban o repetían se definieron tres líneas de intervención: la asignación de recursos didácticos a las escuelas más vulnerables (que alcanzaron al 50% de las escuelas estatales); infraestructura y becas estudiantiles. El plan Social Educativo funcionó con la lógica de programas con recursos a término por fuera de la perspectiva del derecho a la educación. Estos programas estipulados en cada presupuesto anual, estuvieron destinados sólo a la pobreza extrema y no a la superación de la desigualdad, lo que configuró una relación de tutela con las poblaciones destinatarias, que fueron interpeladas en relación a sus déficits. A su vez, se diferenciaron cada vez más de las políticas destinadas hacia el resto de las escuelas profundizando aún más la fragmentación del sistema escolar y la estigmatización hacia los sectores en condición de pobreza. Al igual que otras intervenciones, esta modalidad por programa generó una burocracia paralela, que convocó a pequeños equipos con diferentes condiciones salariales pero sujetos a la flexibilización laboral, que no respondían a la

burocracia de línea, agudizando la lógica de la transitoriedad de las intervenciones a diferencia de las prestaciones vinculadas a las conquistas ciudadanas (Arias *et al.*, 2018). De este modo, el Plan Social Educativo condensó las rupturas del imaginario público educativo con el quiebre del carácter universal del derecho a la educación. La focalización que esta política orienta en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores, rompe con la conquista de la ciudadanía (Duschatzky y Redondo, 2000).

A diferencia de otros sectores de la política social, en el marco de las reformas estructurales, la cobertura escolar se incrementó producto tanto de las transformaciones normativas que extendieron los años de obligatoriedad (LFE), como por los procesos de exclusión de los adolescentes y jóvenes del mercado laboral. Asimismo, las políticas sociales asistenciales del período hacia niños y jóvenes que se viabilizaron por medio de la escuela como comedores, vestimenta o servicios históricos como vacunación, sumados a nuevas estrategias que estaban condicionadas a la escolarización (como las becas estudiantiles del PSE), se orientaron en esta dirección (Gluz, 2018).

Sin embargo, la ampliación en el acceso alude sólo a una de las dimensiones del proceso de democratización (Iazzetta, 2013). Es lo que algunos autores denominaron *democratización externa* (o *cuantitativa* como prefieren nominarla Baudelot y Leclercq, 2008), para diferenciar ese proceso de la llamada *democratización cualitativa* que significaría el goce del derecho en condiciones de superación de las desigualdades. De hecho, es posible observar en el período que el aumento de la cobertura produjo simultáneamente nuevas desigualdades y segregaciones, lo que algunos autores caracterizaron como inclusión excluyente. De hecho, esta incorporación a la escuela de grupos históricamente excluidos se desarrolló en condiciones de subalternidad, que se llevó adelante bajo un modelo de “ciudadanía in-

vertida (Fleury, 2007) por la que el individuo tiene que probar que “fracasó” en el mercado para ser objeto de la protección social. En este sentido, nos preguntamos por la relación entre ampliación de la cobertura y efectivo goce de derechos en término de los alcances y límites de los procesos de democratización.

En esa etapa, el Estado renunció a construir soportes institucionales comunes independientemente de las condiciones de clase y las políticas implementadas contribuyeron a generar mayores niveles de desigualdad al definir sujetos destinatarios de la asistencia estatal, los llamados “beneficiarios”, a diferencia de los ciudadanos sujetos de derecho. Sin embargo, el ingreso de nuevos grupos sociales aún en condiciones de desigualdad puede constituir el origen de nuevos reclamos de igualdad por parte en los grupos incorporados a la escuela, es decir, de luchas por la democratización de la educación.

### 2.3. Las políticas de inclusión a partir del cambio de siglo: ¿una estrategia político educativa para la democratización?

En el marco de los gobiernos democrático-populares que asumen a partir del cambio de siglo, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) promovieron en la Argentina una agenda de política pública centrada en un enfoque de ampliación de derechos sustentado en un modelo de inclusión social (Feldfeber y Gluz, 2012; Vargas *et al.*, 2017). Las llamadas *políticas de inclusión* se definieron más por su reverso —los procesos de exclusión sobre los cuales se proponían intervenir—, que por una clara delimitación respecto de la inclusión social y escolar que se planteaba como horizonte en la construcción de sociedades más democráticas. En términos de Rancière (2014), podríamos señalar que el presupuesto fue en mayor medida “una desigualdad a ‘reducir’”, habida cuenta de su

persistencia, que “una igualdad a verificar”. De hecho, se observan importantes desplazamientos de sentidos acerca de las políticas de inclusión al amparo de las relaciones de fuerza que intentaron direccionar la definición de las agendas.

En la agenda de la política pública se recuperó, de acuerdo con el legado histórico del peronismo, un modelo de inclusión con justicia social (Danani *et al.*, 2018). En el campo escolar, se instaló como cuestión central el tema de la “inclusión con calidad”, postulando a la inclusión escolar como un acto de justicia social y a la calidad como el resultado convergente de acciones integrales tendientes a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación obligatoria (Brenner y Galli, 2016; Arias *et al.*, 2018). “Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa” fue el documento presentado para el debate sobre la Ley de Educación Nacional que fue sancionada en diciembre de 2016, y en la que se estableció que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (artículo 2°) y que la educación “es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (artículo 3°).

Es posible señalar que en la Argentina los gobiernos “kirchneristas” orientaron transformaciones, en confrontación con las políticas neoliberales y, desde allí, buscaron construir su legitimidad al fortalecer las prestaciones públicas, con fuerte presencia y liderazgo de la jurisdicción nacional y sustentar una concepción de la educación como derecho y de la obligación del Estado de generar las condiciones para su efectivo ejercicio.

A partir de la impugnación a las políticas producto del Consenso de Washington, se produjo una ampliación de derechos para nuevos grupos sociales, a la vez que comenzó a establecerse una nueva ingeniería institucional para reconocer e impulsar la participación de nuevos actores sociales en el campo de las políticas públicas. Estos cambios se evidenciaron en la recuperación de la centralidad del Estado Nacional en la conducción del sistema escolar, a través de una planificación nacional de carácter federal, a diferencia de la regulación aislada por programas de la década anterior. Si en los '90 mediante la descentralización se propuso construir “un Ministerio sin escuelas”, en este período se propone construir la responsabilidad política “por” las escuelas y apostar a la construcción de la unidad del sistema respetando el federalismo. A su vez, se transformaron los mecanismos de concertación de políticas y se estableció en el artículo 118 de la Ley de Educación Nacional que “las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos”.

Los sindicatos docentes, relegados y posicionados como obstáculos para implementar la reforma neoliberal del período anterior, se constituyeron en interlocutores no sólo en las paritarias nacionales, que regulan salario y condiciones laborales, sino también en la participación en el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Formación Docente que funcionó al mismo tiempo que las mesas federales que reúnen a las Directoras y a los Directores de Educación Superior de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También las organizaciones sociales se transformaron en interlocutoras centrales en el área de las políticas socioeducativas, a través de la creación de Mesas de Coordinación Local, Provincial y Nacional para la planificación de la implementación local de las políticas o

la confirmación de una Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, que desarrollaron proyectos socioeducativos en vistas al fortalecimiento de las trayectorias escolares de niños y niñas, jóvenes y adultos articulando iniciativas con el Ministerio (Arias *et al.*, 2018).

En segundo lugar, y dado que las brechas de desigualdad y la fragmentación del sistema educativo constituyeron preocupaciones centrales del período, se produjo un cambio en la atención a las desigualdades superando la lógica de la compensación<sup>6</sup>. Ya no se busca compensar déficits de individuos o grupos, sino "...resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206)". Las mesas socioeducativas para la inclusión y la

igualdad constituyen un ejemplo de este cambio de perspectiva en la medida en que se "habilita el abordaje de otras problemáticas que también influyen debilitando las trayectorias escolares" (DNPS, 2012: 5). La inclusión de sectores históricamente excluidos del sistema se llevó adelante no sólo a través de la extensión de los años de obligatoriedad, sino también de la creación de escuelas y universidades en el sector público<sup>8</sup>, del desarrollo de políticas socioeducativas para acompañar las trayectorias de los estudiantes<sup>9</sup> y de la implementación de propuestas de escolarización alternativas a los formatos tradicionales (Feldfeber, 2019: en prensa).

El avance hacia un enfoque integral de los derechos constituyó otra característica del período que se expresó en el desarrollo de mecanismos de articulación intersectorial a través de dispositivos de planificación como las llamadas *mesas intersectoriales* que involucraron a los Ministerios Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y seguridad

---

6 En la Ley Federal de Educación se estableció que "el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación" (artículo 79). También que "las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios" (artículo 80).

7 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Decreto 115/2010 que modifica el Decreto Nº 357/02 en relación con el Or-

---

ganigrama de Aplicación y los Objetivos del Ministerio de Educación.

8 En el caso de las nuevas universidades estuvieron principalmente destinadas a garantizar el acceso a los estudios universitarios a quienes nunca habían accedido, entendiendo que la educación superior es un derecho (establecido en la Conferencia Regional de Educación Superior del año 2008 desarrollada en Cartagena de Indias). En la Argentina entre 2003 y 2015 se crearon 15 universidades nacionales.

9 Entre otras podemos mencionar las siguientes: Centros de Actividades Infantiles (CAI); Programa Nacional de Desarrollo Infantil; Programa Nacional de Extensión Educativa; Turismo Educativo y Recreación; Centros de Actividades Juveniles (CAJ), Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar, Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario.

social para la implementación de una de las políticas emblemáticas de ampliación de derechos como lo fue la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH). La AUH fue creada en el año 2009 por medio de un decreto presidencial (Decreto N°1602/09) como política que otorga una *prestación monetaria no contributiva* similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales destinada a las niñas, niños y adolescentes desde el nacimiento hasta los 18 años; cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. Se trata de una política de protección de la infancia que pretende intervenir tanto en las condiciones de vida de las familias como en su inserción en el sistema de protección social en función de la situación del mercado laboral, por lo que está condicionada a la asistencia escolar, al cumplimiento del calendario de vacunación obligatoria y a los controles anuales de salud. La mesa intersectorial tuvo como eje articular procedimientos entre derechos relacionados y garantizar las condiciones para el cumplimiento de las condicionalidades, por ejemplo, distribución de vacantes en educación, programas de vacunación en salud o de documentación para el acceso a la prestación (Gluz y Moyano, 2016).

En síntesis, las denominadas políticas de inclusión estuvieron sustentadas en una concepción de la educación como derecho y en la obligación del Estado de generar las condiciones para su efectivo ejercicio. Si bien se dio continuidad al funcionamiento por programas característico de la reforma de los años '90, se definieron nuevas orientaciones que permitieron integrar y reconocer a nuevos grupos sociales en el juego político, en especial a organizaciones sociales que fueron desplazando a las anteriores fundaciones y ONGs (Danani *et al.*, 2018). Esto permite sostener que nos encontramos frente a lo que podríamos denominar *un nuevo ciclo de democratización* que

se configura al amparo de la redefinición de la arquitectura institucional a través de la cual se modificaron los mecanismos deliberativos, al promover el ejercicio de derechos y la participación de la ciudadanía. En este sentido es que los cambios expresaron una ampliación de la esfera democrática, dado que se reconocieron nuevos colectivos, se les dio voz y poder de decisión en los ámbitos institucionales del Estado, generando nuevos mecanismos para pensar lo común (Gluz, 2018).

Sin embargo, se observa una continuidad en las soluciones propuestas a los problemas, dificultades para avanzar en las transformaciones institucionales requeridas para profundizar la democratización en las escuelas y límites en los modos de apropiación de las políticas a escala local. La continuidad de medidas que sostuvieron como estrategia para el cambio escolar el diseño de proyectos institucionales es ejemplo de las persistencias en las soluciones propuestas. En relación con las dificultades para transformar los mecanismos institucionales selectivos de la escuela secundaria, los avances en la transformación del régimen académico (cuatrimestralización y aprobación por asignaturas) y del puesto de trabajo docente (estructuración por cargos del puesto de trabajo de los profesores de modo tal de generar las condiciones para el trabajo colectivo al incluir horas que no son frente a alumnos) fueron prácticamente nulos si consideramos la totalidad de las escuelas y sólo se restringieron a programas o políticas específicas en los márgenes del sistema. Por último, muchas de las políticas de inclusión fueron significadas por los actores institucionales desde los sentidos configurados al amparo de las políticas de combate a la pobreza: como respuestas asistenciales a las condiciones deficitarias de sujetos y grupos más que como propuestas de transformación de las dimensiones excluyentes del sistema social y escolar (Gluz y Moyano, 2018).

### **3. Las políticas educativas de la restauración conservadora**

## y la reconfiguración de la agenda neoliberal

La asunción del Gobierno del Presidente Mauricio Macri (2015), marca el inicio de un nuevo ciclo de transformaciones económicas, políticas y sociales. Heredero de uno de los principales grupos económicos del país, fundó luego de la crisis de 2001 un partido político de derecha, que fue el primero en la historia argentina en acceder al gobierno a través de elecciones democráticas. Hasta ese momento, la derecha sólo había accedido al gobierno a través de dictaduras militares o cooptando a dirigentes de alguno de los partidos populares. Además, este fenómeno se produjo luego de los 12 años de gobiernos “kirchneristas”.

Al igual que lo que ya venía aconteciendo en otros países de la región, organizaciones del sector privado y grupos empresariales nacionales, regionales y multinacionales, comenzaron a ocupar un lugar central en la definición e implementación de la política pública (Feldfeber *et al.*, 2018). Lo particular del caso argentino es que el gabinete gubernamental, surgido de la élite de los negocios y de las universidades donde se forman, o de las ONGs de las que se nutren sus cuadros directivos, representa el mayor desembarco de la historia de gerentes de grandes empresas, que colonizaron las áreas más sensibles del Estado, incluyendo la educación (Bercovich, 2015).

Desde allí se impulsó una verdadera restauración conservadora que ha producido una significativa transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos (asalariados, jubilados, trabajadores informales, pequeñas y medianas empresas) a los sectores más concentrados de la economía (particularmente, el sector agroexportador, las empresas energéticas y el capital financiero), en un contexto de aumento del desempleo y crecimiento de la pobreza. Uno de los ejes del plan del gobierno actual es el retiro del Estado de aquellas funciones que había desarrollado en los 12 años anteriores, en especial, en lo referido a la re-

distribución progresiva del ingreso, la prestación de servicios a la población y la generación de condiciones para garantizar los derechos sociales. En este contexto, y bajo el objetivo declarado de “modernizar el Estado”, se promovieron reformas en el sector público en la Argentina impulsadas por el Ministerio de Modernización creado en diciembre de 2015 y que se sustentan en procesos de individuación de lo social en el marco de la extensión de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) al ámbito estatal en general y al campo educativo en particular (Feldfeber *et al.*, 2018).

El gobierno del Presidente Macri estableció una nueva agenda educativa desde el inicio de su gestión a través de la cual se impulsaron transformaciones en el marco de lo que denominaron una “revolución educativa”. En este contexto, el sector docente y las universidades dejaron de ser interlocutores privilegiados por el Estado y las fundaciones y ONGs sostenidas por empresarios y, en algunos casos, el propio sector empresarial en forma directa se transformaron, como en el caso de otros países de la región, en actores centrales para la definición e implementación de políticas gubernamentales. Participan no sólo en la definición de una agenda centrada en la calidad basada en la rendición de cuentas y en las mediciones estandarizadas de resultados (como en el caso del Programa PISA de la OCDE), sino también en la gestión de políticas y programas, en la formación docente y en la producción, control y difusión de la información. Estas fundaciones están financiadas por grandes empresas nacionales y extranjeras y, en general, se integran en redes políticas que promueven valores y desarrollan acciones similares en distintos países. Y, por supuesto, buscan expandir sus negocios hacia un sector cada vez más lucrativo como el de la educación, en especial todo lo vinculado a las nuevas tecnologías y la educación a distancia (Feldfeber *et al.*, 2018). Basta recordar las palabras del entonces mi-

nistro de Educación y Deportes de la Nación y actual Senador Nacional, Esteban Bullrich, ante los empresarios reunidos en la en la 22<sup>o</sup> Conferencia Industrial Argentina: “no les hablo como Ministro de Educación sino como gerente de recursos humanos (...) si tenemos la mejor educación tendremos las mejores empresas del mundo. Para eso debemos preparar recursos humanos de excelencia. Debemos recorrer juntos el camino.”

Entre sus primera medidas puso en marcha una reestructuración de la arquitectura institucional del Ministerio de Educación que escinde como había sucedido en los '90, las direcciones vinculadas con la atención a las desigualdades (Políticas Socioeducativas actualmente) de las vinculadas con la innovación y la calidad de la educación<sup>10</sup>. Se abandona así el proceso tendiente a la “re-universalización” de las políticas para retornar, a través de la meritocracia, a la individualización y jerarquización/diferenciación de las prestaciones sociales. La centralidad de la lógica meritocrática se articula a partir del *aggiornamento* de la Teoría del Capital Humano, bajo el propósito de acoplar el sistema educativo a las demandas del mercado, promoviendo un modelo educativo basado en competencias y en

la formación de líderes<sup>11</sup> y emprendedores<sup>12</sup>. El sujeto a formar es el emprendedor, artífice de su propio destino. Tal como lo señala Aleman (2013): “el neoliberalismo no es sólo una ideología a favor de los mercados y el capital financiero, no se reduce a una mera política económica. Tal como lo anticipó Foucault en *Nacimiento de la biopolítica*, el neoliberalismo es un conjunto de prácticas teóricas, políticas, estatales, institucionales, que apuntan a una nueva invención del sujeto. El sujeto neoliberal está organizado por distintos dispositivos para concebirse a sí mismo como emprendedor, como un empresario de sí, entregado a la maximización de su rendimiento.” Esta exacerbación del individualismo como forma de producción de subjetividad, es acompañada de propuestas de formación en un uso banalizado de las neurociencias y en educación emocional (Abramovoski, 2018; Pitman, 2019).

El derecho a la educación<sup>13</sup> comienza a ser desplazado, al igual que el conjunto de los derechos sociales, de la agenda de gobierno.

---

10 Al mismo tiempo, se dismantelaron las Direcciones por niveles.

---

11 En octubre de 2016, la Fundación Varkey comenzó a implementar el Programa de Liderazgo e Innovación Educativa (PLIE) (Leadership & Innovation) a partir de los convenios firmados entre la Fundación, el Ministerio de Educación y Deportes (MEyD) de la Nación y las provincias de Jujuy, Mendoza, Salta y Corrientes. El monto de cada uno de los convenios supera los 5 millones de dólares (Feldfeber *et al.*, 2008).

12 “(...) debemos educar a los niños y a los jóvenes para que puedan hacer dos cosas: ser los creadores de empleos, los que le aportan al mundo esos empleos y ser capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”, señaló el Ministro de Educación y Deportes en el año 2016.

13 En la presentación del Pacto Compromiso por la Educación promovido por el gobierno

Ello se expresa, en primer lugar, en la reducción del financiamiento público a partir de importantes recortes presupuestarios en las áreas de Educación y de Ciencia y Tecnología, entre otros, que atentan contra la generación de condiciones para garantizar el derecho a la educación. De acuerdo con un informe de la Campaña Argentina por el derecho a la educación (CADE), después de ocho años en los que la inversión en educación se sostuvo en la Argentina en torno al 6% del Producto Bruto Interno (2009-2016), el Gobierno del Presidente Mauricio Macri fue reduciendo los recursos destinados a la función educación en el presupuesto nacional. Y con el crecimiento exponencial de la deuda externa, el Estado nacional volvió a gastar más en servicios de deuda que en educación (CADE, 2017).

Según un informe del año 2018 producido por los observatorios de política educativa de distintas universidades nacionales<sup>14</sup>, el presupuesto educativo del Estado nacional para 2019 evidenciaba un descenso en términos reales del 17%, sin considerar el impacto de la inflación; adicionalmente, la educación perdió

participación en el presupuesto nacional entre 2018 y 2019: de 7,1% a 5,5%. El recorte afectó centralmente a líneas de política que atenúan desigualdades, como infraestructura escolar, equipamiento didáctico y extensión de la jornada escolar. En el informe se concluye que a partir del análisis de conjunto de la evolución del presupuesto y las políticas educativas en los cuatro años de gestión del Gobierno de Cambiemos, se puede observar tanto la degradación del financiamiento de la educación como la pérdida de presencia del Estado nacional en la vida educativa de todo el país.

Pero no sólo asistimos a un desfinanciamiento de la Educación. Otro dato que pone de manifiesto la transformación en las orientaciones de política es el cambio en los criterios de asignación de las prestaciones. El ejemplo más elocuente lo constituyen las asignaciones Progresar que fueron incorporadas como becas al Ministerio de Educación estratificando los estipendios según nivel educativo en 2018, cuando eran una contribución única para la incorporación educativa de jóvenes entre 18 y 24 años cuyos salarios familiares estuvieran por debajo de los tres salarios mínimos. Para 2019, la partida de becas se congeló en el mismo monto que en 2018, lo que implica un descenso real de un 25% en un contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza que vuelve más importante que nunca el apoyo de las becas para proteger las trayectorias educativas de los estudiantes de hogares de bajos ingresos. De este modo, incorporan aquí también una perspectiva meritocrática a través de la cual adicionalmente premian y jerarquizan a los “mejores” vulnerando derechos adquiridos, ya que además suman recursos adicionales para las mejores calificaciones (Gluz y Ochoa, 2018). Cabe destacar que este tipo mecanismos de reestructuración meritocrática de la escuela, deterioran las condiciones de recomposición de cualquier sentimiento de fraternidad (Dubet, 2015), ya que la compe-

---

argentino en 2016 no aparece la idea del derecho a la educación.

14 Véase al respecto el documento: *El presupuesto educativo entre 2016 y 2019. Degradación del financiamiento y debilitamiento de las políticas nacionales*. Disponible en: [http://iice.institutos.filo.uba.ar/webfm\\_send/104](http://iice.institutos.filo.uba.ar/webfm_send/104). En el informe se concluye que “el análisis de conjunto de la evolución del presupuesto y las políticas educativas en los cuatro años de gestión de Cambiemos, pone en evidencia la degradación del financiamiento de la educación y la pérdida de presencia del Estado nacional en la vida educativa de todo el país. El ajuste fenomenal que se avizora para 2019 no es un fenómeno nuevo, sino parte de una tendencia observable desde 2016.”

tencia exagera las diferencias y, por ende, la jerarquización.

En cambio, el tema de la evaluación reducida a la medición estandarizada de resultados ocupó el centro de la agenda educativa desde los inicios del gobierno. El área de evaluación se transformó en una Secretaría dentro del Ministerio, aumentando exponencialmente las partidas para las evaluaciones estandarizadas censales<sup>15</sup>, el “Operativo Nacional de Evaluación” que se venía implementando desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, se transformó en el operativo “Aprender” y se creó el operativo “Enseñar” destinado a la evaluación Docente. También se presentó un proyecto de Ley de creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE) como ente descentralizado del Ministerio de Educación y otro proyecto de modificación del art. 97 de la Ley de Educación Nacional en lo que se refiere a hacer públicos los datos de las evaluaciones educativas y poder difundir *rankings* de escuelas.

Otra línea de transformaciones se observa en los procesos de desresponsabilización estatal, dentro de los cuales a transformación de las políticas de extensión de la jornada escolar constituyen un ejemplo elocuente. Las deudas pendientes del período anterior y un discurso gubernamental que apela a la “pesada herencia” como fundamento de las dificultades para motorizar las transformaciones propuestas, ha derivado en una propuesta respecto de la ampliación de la jornada escolar que no sólo retoma la lógica de la compensación, sino que propone una solución al menos ambigua en

términos pedagógicos. Partiendo del escaso avance en la implementación de este proyecto y de los límites existentes en términos de arquitectura escolar disponible, propone “encontrar nuevos espacios de trabajo fuera del edificio escolar que enriquezcan la tarea, estimulen los sentidos y propongan nuevos desafíos. Se propone que *la escuela salga del aula* (MEyD, 2017, las cursivas son nuestras)<sup>16</sup>. Ese es el nombre del proyecto propuesto en el 2017 para la extensión de la jornada escolar (Resolución CFE N° 318/17). Sin clara perspectiva de inversión, propone una vinculación institucional “con municipios y organizaciones de la sociedad civil (clubes, instituciones artísticas, culturales y sociales, entre otras)” (MENyD, 2017), sin acompañar esta propuesta de mecanismos para generar participación social. De este modo, aunque anuncia que “lo público se vitaliza en una trama de relaciones interinstitucionales que participan del mismo entorno comunitario”, es evidente que lo público se limita al uso de los servicios disponibles evitando las erogaciones estatales. A diferencia de las propuestas anteriores que centraron el debate sobre la extensión de la jornada en el tiempo de escolarización de los estudiantes y en revisar el tiempo de los docentes para el trabajo colectivo que no se desarrolla frente a las y los estudiantes, escinden el tiempo de escolarización del tiempo del establecimiento proponiendo que el incremento horario sea en instituciones diversas, inicialmente con énfasis en las actividades deportivas que luego complementarán progresivamente incorporando propuestas tecnológicas y artísticas. De este modo, devuelven a las comunidades, en un

---

15 De acuerdo con el Informe de los Observatorios (2018) anteriormente citado, el área de evaluación es una de las pocas que exhibe un importante incremento, tanto nominal como real entre 2016 y 2019, hecho que se explica por la decisión de realizar costosas evaluaciones estandarizadas censales.

---

16 A pesar que en la Ley de Educación Nacional se estableció la necesidad de universalizar la jornada extendida o completa para las escuelas primarias, en el año 2015, apenas alcanzaba al 13,4% de la matrícula de nivel primario del país.

escenario de profunda fragmentación urbana, las posibilidades y las condiciones para el aumento del tiempo escolar.

Desfinanciamiento y diferenciación en las prestaciones se articulan a partir de nuevas estrategias de focalización (más bien hiperfocalización) hacia los grupos más vulnerables (que ya se visibilizaba en la propuesta de extensión de la jornada escolar recién descrita que se propuso inicialmente con apenas 70 escuelas en todo el país) y que se expresa en el Programa Escuelas Faro (Resolución N°4440/2017) destinado a las 3000 escuelas de nivel primario y secundario (1500 por nivel) seleccionadas en función de su vulnerabilidad social y escolar y por los bajos resultados en las pruebas aprender (Gluz, 2019).

### Reflexiones finales

A lo largo de este artículo de investigación, hemos analizado las principales orientaciones de las políticas educativas a partir del cambio de siglo y las agendas que las sustentan en el contexto de un proceso de democratización sujeto a avances y a retrocesos.

Con el cambio de siglo asistimos a procesos de redefinición de la agenda de políticas hegemónica en la década de los años '90, que fue dando lugar a nuevas intervenciones fundadas en principios de igualdad que se propusieron materializar el derecho a la educación de grupos históricamente excluidos, a la vez que comenzaron a fortalecerse espacios de participación y de reconocimiento de nuevos sujetos en el diseño e implementación de las políticas educativas. Las nuevas institucionalidades e intervenciones se desarrollaron junto a la persistencia de profundas desigualdades entre las jurisdicciones, las instituciones y los sujetos; de mecanismos tradicionales de intervención en el marco del federalismo argentino y una agenda en la que permaneció el tema de la calidad asociado a las mediciones estandarizadas y a rendición de cuentas en el marco de una institución que como la escuela tiene una

lógica meritocrática de origen. La coexistencia de orientaciones contrapuestas generó diversas tensiones entre los proyectos tendientes a garantizar la responsabilización pública por el ejercicio del derecho a la educación, los diferentes ámbitos de intervención y las dinámicas competitivas e individualizantes respecto de las trayectorias educativas de distintos grupos sociales.

Sostenemos además la tesis de que las transformaciones normativas e institucionales producidas a partir del cambio de siglo se inscribieron en un proceso de democratización cuyo alcance en la vida cotidiana de las instituciones escolares fue limitado. Estos límites se relacionaron, por un lado, con los insuficientes avances en la generación de condiciones para garantizar las trayectorias educativas y los procesos de escolarización; y por otro, por la fuerte dependencia respecto de los modos de apropiación de los recursos luego de 30 años de políticas neoliberales sostenidas.

Queda como interrogante en qué medida estas limitaciones en los procesos de democratización hicieron posible que una restauración conservadora pudiera dismantelar en poco tiempo la gran mayoría de los avances logrados, desplazando de la agenda educativa la perspectiva del derecho social a la educación e instalando una cultura del emprendedorismo, la meritocracia y la medición y comparación de resultados entre escuelas, estudiantes y docentes que se ubica en las antípodas de un proyecto colectivo de democratización social y educativa.

### Referencias bibliográficas

- Abramowski, A. (2018). El avance de la educación emocional en la Argentina. *Revista Bordes*. Año 3, Núm. 10, 3-10. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/respiracion-artificial/>
- Alemán, J. (2013). Neoliberalismo y subjetividad. *Página 12*. 14-3-2013.
- Arias, A., Chiara, M., Danani, C. y Gluz, N. (2018). *Perfil Nacional de Protección y Bien-*

- estar Social - Argentina, 2000-2015*. INFORME FINAL Perfil Nacional sobre la Protección Social (PNPS) en la República Argentina. Proyecto FOCEM IV. Fortalecimiento institucional del ISM. Buenos Aires: mimeo.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas 2*. (2/3), 19-33.
- Barco, S. (2009). *El derecho a la educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina*. Neuquén: mimeo.
- Baudelot, C. y Leclercq, F. (Dir.). (2008). *Los efectos de la educación*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Braslavsky, C., Filgueira, C., Cunha, L. A. y Lémmez, R. (1989) *Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Brener, G. y Galli, G. (2016) (Comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina.
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*. Brasilia: CEPAL.
- CEPAL (2018). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerletti, A. (2010). Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas. *Revista Acontecimiento*. Año XX, Núm. 38-39, 95-104.
- Chatterjee, P. (2011). *La política de los gobernados*. Delhi Lecture Conferencia en el Departamento de Antropología. Columbia: Universidad de Columbia.
- Dale, R. (2007). *Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos*. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani y A. Verger, A. (Comps.). *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 87-114). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*. N° 37, 77-94.
- Danani, C., Arias, A., Chiara, M. y Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de Política Social. Argentina, 2002-2015. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*. Vol. 2, 132-150.
- DNPS (2012). *Mesas socio-educativas para la inclusión y la igualdad*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación.
- Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*. 239, 42-50.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). *Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas*. En S. Duschatzky (Comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (pp. 121-185). Buenos Aires: Paidós.
- Feldfeber, M. (2016). *Facsimil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación*. En G. Brener y G. Galli (Comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 85-105). Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina.
- Feldfeber, M. (2019). *La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras*. En F. Acosta. *El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos* (pp. s/d). Buenos Aires: UNGS (en prensa).
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo sig-

- no". *Revista Educación & Sociedad*. Vol. 32, Núm. 115, 339-356
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2012). *Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011)*. En M. Feldfeber y N. Gluz (Coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos* (pp. 43-70). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Feldfeber, M., Puiggros, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA.
- Fleury, S. (2007). Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. *Revista Salud Colectiva*, 2 (2): 109-112.
- Fraser, N. (2006). *La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. En N. Fraser y A. Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico (pp. 17-88). Madrid: Ed. Morata.
- Gluz, N. (2018). América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina. *Ponencia presentada en el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico / 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. Buenos Aires.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). *Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación*. En C. Ruiz del Ferrier y J. Tirenni (Comps.). Documento de Trabajo N°3: *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión social* (pp. 97-107). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2018). Entre prácticas instituidas, instituciones interpeladas y luchas distintivas: la AUH frente a la ampliación del derecho a la educación (2009-2015). *Ciudadánias. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 2, 15-37.
- Gluz, N. y Ochoa, M. (2018). Los cambios en el Progresar: ni aumento económico ni mejora educativa. *INFOBAE*. 5-2-18.
- 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). *Revista Iberoamericana de Educación OEI*. Núm. 49, 19-57. Disponible en: <http://www.rioei.org/rie49a01.htm>
- Iazzetta, O. (2013). Democracia, calidad de la democracia y democratización. *Revista Debates*. Vol. 7, Núm. 1, 139-150.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre La desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Buenos Aires: IPEE-UNESCO.
- Minujim, A. y Grondona, A. (2013). Pobreza, necesidades y derechos. Definiciones en disputa. *Voces en el fénix*. Núm. 22, 1-5. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-22>.
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (Coords.). (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO, UNLa, UARCIS, TRILCE.
- O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Documento de trabajo núm. 36*. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.
- Opperti, R. (2008). Inclusión Educativa: El Camino del Futuro Un desafío para compartir. *48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE 2008)*, OEI – UNESCO.
- Ouviña, H. (2015). *Educación en movimiento y praxis prefigurativa. Una lectura gramsciana de los proyectos pedagógico-políticos impulsados por los movimientos populares latinoamericanos*. En D. Suárez, F. Hillert, H. Ouviaña y L. Rigal.

- Pedagogías críticas en América Latina. Experiencias educativas de educación popular* (pp. 99-148). Buenos Aires: Noveduc.
- OXFAM (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y El Caribe*. Informe de OXFAM.
- Paura, V., Chorny, V., García, B., González Durán, J., Pincione, S. y Sierra, M. (2017). Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015, Ponencia presentada a las XXI Jornadas de Sociología. *Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera*. Buenos Aires: UBA.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (Dir.). (2012). ¿Más derechos, menos marginaciones?: *Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pitman, L. (2019). Capacitación docente, trauma y agenda. *Revista Voces en el Fénix*. Núm. 75, 109-114.
- Rancière, J. (2014). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rinesi, E. (2016). *La educación como derecho, notas sobre inclusión y calidad*. En G. Brener y G. Galli (Comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 19-30). Buenos Aires: Editorial La Crujía.
- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*. Vol. 32, Núm. 115, 287-304.
- Saforcada, F. (2012). *Las leyes de educación después de los años '90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones*. En M. Feldfeber y N. Gluz (Coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos* (pp. 17-42). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras – UBA y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México D.F.: FLACSO.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.
- Tokatlian, G. (2014). El neogolpismo. *Le monde diplomatique*. Edición Núm. 178, abril de 2014.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL/CLACSO*. Año XI, Núm. 27, 19-43.
- Vargas, F. J., Lalueza Sazatornil, J. L. y Fardella Cisternas, C. (2017). Aprendizajes, inclusión y justicia social en entornos educativos multiculturales. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 19(3), 10-23.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina. Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: IEAL.
- Wierzbza, G. M., Marchini, J., Kupelian, R. y Urturi, M. A. (2013). *La unidad y la integración económica de América Latina: su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita. Documento de Trabajo N° 50*. Buenos Aires: CEFIDAR.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 19-38.

# Reconfiguración de las *posiciones docentes* en el marco de los programas socioeducativos en el Uruguay en la década 2005-2015

## *Reconfiguration of teaching positions within socio-educational programs in Uruguay in the decade 2005-2015*

Por Eloísa Bordoli\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 09 de septiembre de 2019.

### RESUMEN

En el artículo de investigación se estudian los discursos pedagógicos articulados en el marco de los programas socioeducativos implementados en educación básica en el Uruguay en el período post-neoliberal (2005-2015). El foco se ubica en los sentidos pedagógicos que se articulan en los discursos que dotan de sentido a estos programas, así como en los efectos que producen en los docentes. Interesa identificar aquellos significantes centrales que imbrican nuevas redes de sentido y se constituyen en posibles polos de identificación habilitantes de nuevas posiciones docentes. El trabajo heurístico se orienta en torno a tres preguntas centrales: ¿qué sentidos pedagógicos se articulan en los programas en torno a la representación del sujeto de la educación? ¿Cómo estos discursos pedagógicos interpelan a los docentes? A partir de estas articulaciones semánticas,

¿se configuran nuevas posiciones docentes? El artículo se organiza en dos apartados, en el primero se desarrollan los conceptos centrales que articulan el abordaje conceptual del trabajo, específicamente se discute el constructo posiciones docentes en el marco del Análisis Político del Discurso (APD) y los debates más generales referidos a los procesos de configuración identitaria de los docentes. En un segundo apartado, se presentan los significantes centrales que se producen en el discurso de uno de los programas socioeducativos de segunda generación, el Programa de Maestros Comunitarios (PMC). A partir de la identificación de estos significantes centrales y la configuración de las redes de sentidos pedagógicos de este programa se analizan las distintas posiciones docentes. En el último apartado, se ofrecen los principales hallazgos del trabajo y se presentan nuevas líneas de reflexión.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales. Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Ciencias Humanas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, Uruguay. Doctora en Ciencias Humanas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: ebordoli@fhuce.edu.uy

**Palabras clave:** *Posición Docente, Programas Socioeducativos, Discurso Pedagógico.*

## ABSTRACT

This article studies the pedagogical discourses that are articulated within the socio-educational programs implemented in basic education in Uruguay in the post-neoliberal period (2005-2015). It focuses on the pedagogical senses that are articulated in the discourses that give meaning to these programs as well as on the effects they produce on teachers. It is important to identify those core signifiers that imbricate new networks of meaning and constitute potential poles for identification facilitating new teaching positions. The heuristic work is oriented around three central questions: what pedagogical meanings are articulated in the programs regarding the representation of the subject of education? How do these pedagogical discourses challenge teachers? Are new teaching positions configured from these semantic articulations? The article is organized in two sections, the first one develops the key concepts that articulate this conceptual approach, specifically it discusses the notion of teaching positions within the framework of Political Discourse Analysis (APD) and the more general debates referred to teacher's identity configuration processes. The second section presents the key signifiers found in the discourse of one of the second generation socio-educational programs, the Community Teachers Program (PMC). The different teaching positions are analyzed based on the identification of those key signifiers and the configuration of a networks of pedagogical meanings within this program. The last section offers the main findings of this piece and presents new lines for reflection.

**Keywords:** *Teaching Position, Socio-Educational Programs, Pedagogical Discourse.*

## Introducción<sup>1</sup>

El presente artículo de investigación se basa en dos inquietudes centrales, una conceptual y otra político-pedagógica. Si bien ambas tienen puntos de contacto y se puede distinguir; en la primera de estas inquietudes se encuentra un interés referido a los modos y procesos en que los docentes se identifican colectivamente, así como a las posibilidades de reproducción / alteración de estas representaciones. La segunda inquietud se inscribe en la necesidad de identificar y comprender los procesos, políticos y pedagógicos que han contribuido y/o procuran alterar las formas de desigualdad que se reflejan, particularmente, en la escuela. En esta línea, interesa apreciar los modos de nombrar a los sujetos de la educación que se hallan en situación de pobreza, las formas de circulación de la cultura en el marco escolar, así como el lugar de los docentes frente al enseñar o al asistir en aquellos contextos marcados por la pobreza.

El ángulo de estudio de estos procesos se aloja en el terreno pedagógico afectado por los estudios del lenguaje y los efectos que el giro lingüístico produjo en el campo de las ciencias humanas en las últimas décadas. Particu-

---

1 Este artículo es fruto del Programa de Investigación: *Formas escolares y posiciones docentes en la producción del derecho a la educación en el Uruguay actual*, desarrollado en el Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República (UdelaR) co-coordinado por el Dr. Pablo Martinis y quien suscribe y financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC - UdelaR). A su vez, se retoman algunos elementos inéditos trabajados en el proyecto de doctorado realizado por la autora: *Formas escolares y sentidos educativos en Enseñanza Primaria. Análisis del proceso de construcción del Programa de Maestros Comunitarios en Uruguay.*

larmente, el enfoque teórico-metodológico se inscribe en las perspectivas post-críticas del campo pedagógico afectadas por el Análisis Político del Discurso (APD) desarrollado, originalmente, en la Universidad de Essex por Ernesto Laclau y Chantal Mouffé.

Desde la mencionada sensibilidad analítica, este trabajo se focaliza en los programas socioeducativos desarrollados en el período postneoliberal<sup>2</sup> que tuvieron como objetivo revertir los efectos negativos que la agudización de la crisis del año 2002 había producido en el tejido social y, particularmente, en el ámbito educativo. En el Uruguay se implementaron un conjunto de programas socioeducativos<sup>3</sup> a nivel de enseñanza básica (Primaria; Secundaria y Media Tecnológica) a partir del

año 2005 cuando asume el gobierno nacional la coalición de centro- izquierda, Frente Amplio. El objetivo central de estos programas fue mejorar los niveles de integración escolar, evitar la desvinculación y el rezago, así como mejorar el rendimiento de los aprendizajes de los escolares. Estos programas se caracterizan por ser focalizados y por la implementación complementaria y no sustitutiva de las formas escolares y de los diseños curriculares vigentes. No obstante, estos tuvieron una considerable heterogeneidad tanto a nivel de enseñanza primaria como secundaria. La variabilidad se puede apreciar en elementos vinculados a tres aspectos de distinto orden: alcance de los programas, dispositivos organizativos de estos y lineamientos curriculares. Más allá de estas diferencias, en este artículo, interesa identificar los discursos pedagógicos producidos en el marco de estos programas, las redes de sentido que articulan, así como la capacidad de interpelación que condensan. El foco se aloja en aquellos significantes que se inscriben en el universo simbólico y disputan nuevos sentidos a los ya establecidos. El trabajo heurístico se orienta en torno a tres preguntas centrales: ¿qué sentidos pedagógicos se articulan en los programas en torno a la representación del sujeto de la educación? ¿Cómo estos discursos pedagógicos condensan nuevos polos de identificación docente? A partir de estas articulaciones semánticas, ¿es posible apreciar la constitución de nuevas posiciones docentes? Es pertinente señalar que del conjunto de programas socioeducativos el que ha logrado asentarse en los tres últimos lustros y ha adquirido un mayor rasgo diferencial e interpelante ha sido el Programa de Maestros Comunitarios (PMC) desarrollado en enseñanza prima-

---

2 En 2005, en el Uruguay, al igual que en otros países latinoamericanos, por primera vez asume el gobierno el Frente Amplio-Encuentro Progresista (coalición y movimiento de centro-izquierda). La irrupción del Frente Amplio en el gobierno implicó un cambio de signo político y fue parte del “giro político del continente” caracterizado por la disputa de las propuestas de los progresismos con el discurso neoliberal. Los gobiernos progresistas adoptaron un acento gradualista o neopopulista (Moreira *et al.*, 2008: 7-8).

3 Como consecuencia del incremento de la pobreza, en las últimas décadas en el Uruguay, los distintos gobiernos democráticos han implementado diversos programas socioeducativos o de inclusión educativa (Mancebo & Goyeneche, 2010). A estos también se los denomina “programas de segunda generación” (Fernández Aguerre, 2010: 6) o pertenecientes a un “segundo ciclo de reformas” (INNEd, 2014: 20) con el objetivo de diferenciarlos de los impulsados en la reforma educativa de la década de los '90. Los programas actuales se caracterizan porque son elaborados desde un enfoque intersectorial y porque procuran je-

---

rarquizar la articulación de las distintas políticas públicas desarrolladas en la sociedad.

ria desde el año 2005 al presente<sup>4</sup>. De modo particular, el PMC condensa nuevos sentidos educativos que interroga a las formas escolares, la enseñanza y los modos de representación del sujeto de la educación. Por estos motivos y por las limitaciones del artículo el desarrollo analítico se centrará, fundamentalmente, en este programa.

Desde este ángulo, el artículo se organiza en dos apartados centrales y las reflexiones finales. En el primero de estos se desarrollan los conceptos sustantivos que articulan el abordaje del trabajo, específicamente se presenta el constructo posiciones docentes en el marco del APD y los debates más generales referidos a los procesos de configuración identitaria de los docentes. En un segundo apartado, de modo prioritario, se presentan los significantes centrales que se articulan en el discurso de uno de los programas socioeducativos de segunda generación. A partir de las líneas argumentales y de la red de sentidos que condensa el programa, se analizarán las diferentes posiciones de los docentes de este programa. Este apartado, metodológicamente, se basa en los documentos centrales de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) del período, los del programa socioeducativo y en un conjunto de entrevistas, en profundidad, realizada a doce docentes comunitarios del Área Metropolitana<sup>5</sup>. El conjunto de este material empírico conformó el *corpus* del trabajo analítico a partir del cual se identificaron los significantes

centrales, los procesos de articulación de sentidos y los efectos de estos en la configuración de las posiciones docentes. En el último apartado, se ofrecen los principales hallazgos del trabajo y se presentan líneas de reflexión que habilitan futuras indagaciones.

### **El punto de partida conceptual. Procesos de configuración de identidades y posición docentes: perspectiva asumida y discusiones**

El constructo *posición docente* se inscribe en la temática más amplia referida a los procesos de constitución de los sujetos y la configuración identitaria de estos. En esta línea, es preciso señalar que en el marco de las ciencias sociales y humanas este tópico ha sido abordado desde diversos campos disciplinarios y circunscripciones conceptuales. Como se adelantó, en este artículo interesa desarrollar los aportes que el Análisis Político del Discurso (APD) efectúa en torno a la construcción de posiciones o identidades sociales, particularmente las docentes. Para acceder a una mayor claridad expositiva, se organiza el apartado en tres puntos: en el primero, se presentarán algunas discusiones generales con respecto a los procesos de construcción identitaria, en el segundo, se pondrá foco en la perspectiva del APD y se señalarán los aportes que recoge del psicoanálisis y del concepto de interpelación althusseriano. El tercer punto se centrará en el significante *posición docente*.

#### **-Las construcciones identitarias en el juego de la *différence***

En un interesante trabajo, Marcús analiza tres modos diferentes de comprender al sujeto y los efectos que estos tienen en la concepción de la identidad (2011: 107). En el campo de las ciencias sociales y humanas uno de los modos de representar al sujeto se centrará en la definición de individuo racional, inmutable y con una identidad fija. Posteriormente, las

---

4 De modo particular, el trabajo de campo que fundamenta los hallazgos que se consignan en este artículo se realizó entre 2005 y 2015. Cabe consignar que varios de los programas socioeducativos continúan en el presente como es el caso del Programa Maestros Comunitarios; otros se han reconfigurado.

5 El Área Metropolitana comprende los departamentos de Montevideo, Canelones y San José del Uruguay.

perspectivas sociológicas enfatizaron el carácter construido del sujeto y visualizaron la configuración identitaria como producto social construido en procesos sociocomunicativos. Finalmente, subraya los efectos del *giro lingüístico* en el campo de las humanidades, así como los aportes del psicoanálisis con respecto al cuestionamiento de la unidad del sujeto y las nociones de identidades fijas y permanentes. Desde diversos entramados analíticos, se indagó en torno al sujeto dividido (*spaltung*), descentrado y a la variación identitaria que lo configura. En esta línea, se pueden ubicar los trabajos de Stuart Hall (2003); Ricoeur (1996); Butler (2004); Laclau & Mouffe (1987); Laclau (1996); entre otros.

Desde estas diversas orientaciones analíticas se encuentran los enfoques (plurales) que se enmarcan en los estudios discursivos. Dentro de estos últimos se ubican los aportes del APD así como los de Butler (2004) y Stuart Hall (2003), entre otros<sup>6</sup>. Butler (2004 y 2005) trabaja en torno a la identidad de género y Stuart Hall (2003) en relación a la identidad de los grupos minoritarios. Ambos autores ubican los procesos identitarios en el marco de las construcciones discursivas y no como consecuencia de una causalidad histórica, como resultado de un *ser* o ceñidas a una tradición plena. Lejos de abordajes esencialistas, las construcciones identitarias se configuran en el *devenir* y de manera estratégica en el juego de la *différance*, como toda práctica significativa. En este sentido, las identidades se

relacionan tanto con la tradición como con la invención de la tradición (Stuart Hall, 2003), así como con respecto al *afuera constitutivo* (Laclau, 1996; Butler, 2004). Con respecto a la identidad de los docentes, esta perspectiva supone el reconocimiento de una línea de historicidad, el normalismo (Davini, 1995; de Miguel, 1997, 1998, 2000<sup>7</sup>), que es actualizada o reinventada en los términos de Stuart Hall (2003) de múltiples maneras a través de la práctica docente y de los discursos pedagógicos que la significan.

Interesa subrayar que al igual que los autores referidos, en este trabajo los significantes *identidad*, *posición*, así como los de *identidad* o *posición docente* son abordados desde una perspectiva crítica, en tanto no se procura delimitar de forma integral, unificada u originaria el lugar que asumen los docentes, sino en su carácter relacional y estratégico. En términos de Stuart Hall, el significante *identidad* ya no es útil en el marco en que fue elaborado, sino que debe ser redefinido dentro de la práctica discursiva donde adquiere un valor estratégico y político central, aunque continúa siendo un significante irreductible (2003: 13), en tanto habilita a apreciar a las posiciones de los sujetos como construcciones en el espacio social y discursivo. Si las identidades pueden ser nombradas como el proceso de sujeción a las prácticas discursivas, las articulaciones significantes adquieren una dimensión política en tanto se disputan sus sentidos al tiempo que demarcan sus diferencias y exclusiones.

Cabe consignar que los autores señalados comparten el giro de la teoría posestructuralista dentro del marxismo, que toma el problema del lenguaje como central, pero se inscriben

---

6 El estudio de la identidad en el seno de los análisis discursivos comprende diversos enfoques, entre los que se hallan: el Análisis Crítico del Discurso desde los aportes de Van Dijk, los estudios sociosemióticos desde una perspectiva veroniana, los análisis de la llamada izquierda lacaniana como Stavrakakis y los posestructuralistas como Laclau & Mouffe (Busso *et al.*, 2013).

---

7 El normalismo es entendido como un discurso pedagógico cuyas condiciones de producción se vinculan con el proyecto de construcción de los Estados modernos (de Miguel, 1997: 97-98).

en diversas tradiciones teóricas. Es posible señalar que los puntos de contacto de estos autores se alojan, en términos generales, en el reconocimiento de la productividad de lo negativo y, particularmente, en la imposibilidad de constitución plena del sujeto y la identidad en tanto "(...) la 'identidad' en sí nunca se constituye plenamente; de hecho, puesto que la identificación no es reducible a la identidad, es importante considerar la brecha o incommensurabilidad entre ambas (Butler, Laclau & Žižek, 2004: 7)".

No obstante, existen diferencias significativas entre estos autores en torno a cómo explicar la incompletud o imposibilidad de constitución plena del sujeto, así como el fracaso último de toda afirmación identitaria. En tanto Butler lo explica en un entramado conceptual amplio en el que lo histórico ocupa un lugar significativo, Žižek y Laclau inscriben sus análisis afectados, entre otros, por la epistemología lacaniana (Real-Simbólico-Imaginario), la imposibilidad de constitución plena del sujeto y la *falta* constitutiva tematizadas por el psicoanalista francés (Butler, Laclau & Žižek, 2004: 8-9).

### -Proceso de constitución de las posiciones de sujeto en el APD: aportes del psicoanálisis y Althusser

Buenfil, discípula de Laclau, ubica a las posiciones o identidades sociales como uno de los constructos centrales en la constelación conceptual del APD y las define como:

(...) articulaciones precarias de múltiples polos de identificación<sup>8</sup> relativamente estables pero

nunca totalmente fijos. Las relaciones entre estos polos de identificación no tienen un carácter necesario, derivado de una esencia o un centro sino que están sujetas a la irrupción de la contingencia como cualquier otra configuración social (1994: 15).

En esta línea, la posición del sujeto no es fija ni predeterminada, sino que se configura a partir de múltiples polos, es precaria, incompleta y abierta a la posibilidad de ser modificada o reestructurada. Esto no significa que las articulaciones discursivas precedentes en torno a la identidad no operen como fragmentos significativos que interpelan a los sujetos. En relación a las posiciones docentes, esto no implica que los discursos educativos normalistas, funcionalistas, críticos y/o constructivistas vinculados a la figura del docente no se encuentren disponibles en el espacio simbólico y operen en la representación de estos. Por el contrario, los sedimentos discursivos "actúan" en forma no mecánica ni automática, sino como significantes susceptibles de ser resignificados, hibridados por los sujetos en el *hic et nunc*.

---

del Complejo de Edipo y la elaboración de la segunda tópica, la identificación adquirió un lugar central en tanto se define como la operación en virtud de la cual el sujeto se constituye como tal. Lacan la definirá como la transformación que se produce en el sujeto cuando asume una imagen. Asimismo, a lo largo de su obra, diferenciará entre la identificación imaginaria y la simbólica. La primera es "el mecanismo por el cual se crea el yo en el Estadio del Espejo [y] pertenece absolutamente al orden imaginario (*i(a)*). Cuando el infante ve su reflejo en el espejo, se identifica con su imagen. [...]. La identificación simbólica es la identificación con el padre en la etapa final del Complejo de Edipo, que da origen a la formación del Ideal del yo (*I(A)*)" (Evans, 1997: 107-108).

---

8 En el campo psicoanalítico se desarrolla el concepto de identificación como el "proceso psicológico mediante el cual un sujeto asimila un aspecto, una propiedad, un atributo de otro y se transforma, total o parcialmente, sobre el modelo de este" (Laplanche & Pontalis, 1981: 184). En Freud, a partir del estudio

Mínimamente, el proceso de configuración de nuevas posiciones se produce en tres movimientos centrales: el orden relativamente estable en el que se inscriben las identidades sociales es desarticulado por un momento de crisis en el que se configuran polos antagónicos por procesos de interpelación. Como consecuencia de la crisis y las proposiciones de nuevos modelos de identificación se opera un nuevo rearticulado, un nuevo orden precario que procura la inscripción de nuevos polos identitarios o construcción de nuevas posiciones. Estos últimos conllevan la configuración de otros espacios de utopía que instauran la ilusión de plenitud y emergen nuevos mitos (Hernández Zamora, 1992). En este marco, los movimientos de la dialéctica (positividad, negatividad y negación de la negatividad) se operan por los mecanismos de equivalencia y diferencia. Estos habilitan los procesos de rearticulación y la conformación de nuevas relaciones de hegemonía en el espacio social.

En función de lo señalado, el proceso de configuración identitaria opera en un sujeto no uno, escindido, en *falta*, por lo que la identidad puede asociarse a un esfuerzo constante y fallido de “completamiento”. En este sentido:

La identidad del sujeto debe entenderse entonces como un permanente esfuerzo de “completamiento” de alcanzar la plenitud, de “ser uno mismo”. La paradoja<sup>9</sup> consiste en que este “ser

uno mismo” solo es posible mediante la alienación del sujeto en un otro del cual se busca el reconocimiento y en el cual, solo después de una serie de identificaciones, “nos reconocemos”: “En definitiva, toda acción humana, incluso la más altruista, depende en su fundamento de una demanda de reconocimiento por el otro, de un anhelo de reconocerse a sí mismo en una forma noble...” (Rifflet-Lemaire, 1976: 291) (Hernández, Zamora, 1992: 201).

En esta línea, la noción de identidad como resultado de múltiples identificaciones implica el mecanismo por medio del cual el sujeto asume o “toma” un mandato de orden social. Esto supone dos aspectos centrales:

- a. en lo social: la generación de antagonismos y la necesidad política e ideológica de imponer las maneras de ordenar lo social como legítimo por medio de la lucha simbólica;
- b. en relación al sujeto: apreciarlo incompleto, configurado por una falta constitutiva que procura, por medio de demandas específicas (objetos de deseo), satisfacer. Esfuerzo fallido en el cual el deseo es, siempre, el deseo del otro.

Desde este enfoque, en el interjuego de las identificaciones el sujeto es integrado en el campo sociosimbólico. En términos althusserianos, en este campo será la práctica ideológica la que proporcionará a los individuos modelos de identidad que habilitarán que el individuo devenga en sujeto (Althusser, 2003).

En el marco del pensamiento del filósofo francés, la interpelación<sup>10</sup> (la convocatoria

---

pues ese *fading* se produce en la suspensión del deseo, por eclipsarse el sujeto en el signifiante de la demanda” (Lacan, 1988: 636).

---

9 El autor alude a las paradojas analizadas por Lacan; la paradoja del lenguaje refiere al “muro” de este en tanto el “precio” de la castración simbólica, de la inscripción del sujeto en el lenguaje, es su propia enajenación (Dor, 1989: 140). Así, la paradoja subjetiva se puede sintetizar en el drama del sujeto en el verbo en tanto que es en éste donde experimenta su falta de ser, su deseo y su propio desconocimiento. La inscripción del sujeto en el orden significante conlleva “el *fading* del sujeto,

10 A partir de otros recorridos teóricos, Stuart Hall (2003) y Butler (2004) al igual que La-

efectuado al sujeto por el discurso) habilitará que el sujeto se reconozca y constituya. Por medio de este constructo y la estructura especular de la ideología, Althusser (2003) articula la reproducción materialista de las relaciones de producción con la función simbólica en la constitución del sujeto. Así, la interpelación implica un doble movimiento: el acto en sí y la aceptación, activa, del sujeto. Desde este ángulo, las identidades que son suturadas en el relato surgen en lo imaginario y simbólico y, por lo tanto, se construyen en un campo representacional que conlleva un grado de desconocimiento y enajenación.

A pesar de este movimiento de alienación, los procesos de identificación y la configuración de identidades no pierden su efectividad en los sujetos y su importancia en la disputa política, como señala Stuart Hall (2003).

#### -Identidades, posiciones docentes

Desde el abordaje discursivo adoptado, en el artículo se han utilizado los términos *posición de sujeto* y *posición docente* como sinónimos de procesos de configuración identitaria e identidad docente. Esta asociación no es exclusiva del APD, sino que es compartida por diversos autores que visualizan la centralidad del lenguaje en el estudio de los fenómenos sociales y humanos. Southwell y Vassiliades (2014) trabajan particularmente el concepto de posición docente en la línea analítica de Laclau & Mouffe (1987). La posición docente es heredera de los conceptos de identidad, posición de sujeto y de los debates en torno al declive de los universalismos y la emergencia de los particularismos desarrollados por Laclau. Esta

es concebida en el marco discursivo como una configuración abierta y contingente que:

se compone de la circulación de sentidos y de los discursos que regulan y organizan el trabajo de enseñar, y se refiere específicamente a los múltiples modos en que –en este marco– los sujetos enseñantes asumen, viven y piensan su tarea y los problemas, desafíos y utopías que se plantean en torno de ella (Southwell & Vassiliades, 2014: 24).

Los autores conceptualizan los modos en que los docentes asumen la enseñanza, la cual supone una relación con la cultura y con los sujetos de la educación. Desde esta concepción, el constructo *posición docente* asume el carácter relacional, abierto, histórico y dinámico, en tanto se inscribe en el juego del lenguaje y del devenir diacrónico. Esto implica que los procesos de significación de identidades docentes están marcados por los efectos de las sedimentaciones discursivas, pero que en el acontecer estos elementos pueden ser rearticulados y, de este modo, configurar nuevos lugares posicionales. En otros términos, esto supone que la construcción identitaria es visualizada como un proceso de sutura y fijación temporaria.

Esta concepción desarrollada por Southwell & Vassiliades implica la toma de distancia con perspectivas deterministas, estructuralistas y funcionalistas de las posiciones o identidades docentes. Por ello, la concepción de discurso y las operaciones de diferencia y equivalencia ocupan un lugar metodológico central en el momento de estudiar los procesos de configuración de las posiciones de los docentes, como desarrollaremos en el apartado siguiente.

Por su parte, Birgin & Pineau retoman el planteo<sup>11</sup> de posición docente y señalan que:

---

clau & Mouffe (1987) recuperan el concepto althusseriano de *interpelación* en sus estudios sobre la identidad. Por medio de este concepto althusseriano ingresará Lacan a los estudios culturales y de género de lengua inglesa.

---

11 A diferencia de Southwell & Vassiliades, Birgin & Pineau no se inscriben en una perspectiva laclauiana *stricto sensu*.

Los sujetos (profesores o maestros) construyen en su trabajo cotidiano posiciones docentes que suponen la configuración de identidades que organizan relaciones, dinámicas y estrategias a partir de concepciones específicas respecto del sentido de su tarea, la presencia de elementos históricos de la profesión, y la apropiación de la circulación de significados de la discursividad oficial y otros agentes como los medios de comunicación masiva (Birgin & Pineau, 2015: 48).

La posibilidad de nuevas desarticulaciones y rearticulaciones de las posiciones de maestros se fundamenta en que “el sujeto es construido a través del lenguaje, como articulación parcial y metafórica a un orden simbólico, toda puesta en cuestión de dicho orden debe constituir necesariamente una crisis de identidad (Laclau & Mouffe, 1987: 147). Esta crisis de identidad, pérdida de sentido de la tarea docente “abre las puertas” a nuevos procesos de significación operados por el juego de diferencias/equivalencias. Desde esta perspectiva de trabajo, esto supone disputas y nuevas maneras de articulación significantes en procesos de lucha por otorgar sentidos distintos en torno al docente, su tarea pedagógica y la forma escolar.

En síntesis, es posible afirmar que estudiar las posiciones docentes desde el APD implica apreciar los fragmentos discursivos que otorgan sentido a la labor docente al tiempo que interpelan y constituyen a estos en sus prácticas educativas en relación con la enseñanza y los modos de representar a los sujetos de la educación (niño, adolescentes, familia y comunidad).

### **Posiciones docentes en el marco de los programas socioeducativos de segunda generación: el caso del Programa de Maestros Comunitarios**

Como se indicó en la introducción del artículo, los programas socioeducativos aplicados en los gobiernos del Frente Amplio fueron

variados y tuvieron como finalidad evitar la desvinculación y el rezago, así como mejorar el rendimiento de los aprendizajes de los escolares. Estos mantuvieron el carácter focalizado de los programas de primera generación aplicados en los noventa y tuvieron diverso alcance, propuestas de organización y lineamientos curriculares.

A pesar de las diferencias indicadas, el diseño e implementación de estos programas se inscribió en un conjunto de debates pedagógicos y políticos más amplios. Estos se pueden agrupar en torno a tres ejes de tensiones principales: el carácter focal / universal de estos programas, el lugar de lo educativo y lo social y el papel remedial o alternativo de estos. En el trasfondo de estas disputas se ubicaba la continuidad o cambio de las políticas educativas desarrolladas en la década de los noventa, referente a los sentidos, particulares, de la educación en contextos de pobreza y en las formas de nombrar a los sujetos de la educación y a sus familias. Los discursos predominantes de las nuevas autoridades educativas se estructuraron en torno a fórmulas relativamente críticas que procuraban tomar distancia del modelo neoliberal precedente. No obstante, estas se presentaron de forma moderada y se señaló la necesidad de impulsar los cambios o “transformaciones permanentes” de modo gradual y jerarquizando en cada etapa lo posible de ser implementado. En este marco, se indica que esta batería de programas socioeducativos se aplicarán de forma focalizada por motivos presupuestales, pero que poseen una “vocación universal” (ANEP-CODICEN, 2010: 16 y siguientes).

La tensión suscitada en torno al lugar de lo social y lo educativo, así como la traducción de esta con respecto a las tareas docentes, sintetizada en el binomio enseñar / asistir, se reflejó en los aspectos organizativos, curriculares y en las funciones y tiempos que los docentes debían desarrollar en el cotidiano en aquellas escuelas ubicadas en barrios populares. Aso-

ciados a estos debates, de modo progresivo, se instaló una polémica de “segundo orden” en torno a la necesidad de revisar las formas escolares y los modos de nominar a los sujetos de la educación. En el universo simbólico, la polémica no se circunscribió exclusivamente al lugar educativo o asistencial de la escuela y la labor del docente, sino que se interrogó la forma de lo escolar y las formas de la enseñanza. En este marco, se problematizaron los modelos monocrónicos de enseñanza, el predominio de la enseñanza frontal y simultánea, así como la supremacía del espacio áulico como dispositivo homogéneo y al *curriculum* único y de rígida aplicación. Estos debates, con diferente intensidad, estuvieron presentes en los diversos programas socioeducativos. En alguno de ellos, se reflejan con mayor claridad como por ejemplo en las distintas modalidades del programa de Formación Profesional Básica (FPB) del Consejo de Educación Técnico Profesional (FCETP-UTU), en el Programa de Aulas Comunitarias del Consejo de Educación Secundaria (CES) o en el Programa de Maestros Comunitarios del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Este último es uno de los más emblemáticos y el que ha perdurado a lo largo de los tres gobiernos frenteamplistas. En este marco, interesa recuperar dos significantes centrales que se articulan en el discurso del PMC y que disputan, en el orden simbólico, la capacidad de diseñar nuevas formas de lo escolar y nuevos modos de nombrar a los sujetos, así como la potencialidad de interpelar la labor de enseñanza de los docentes. A partir de la filiación de los hilos argumentales de este programa y en consonancia con los abordajes conceptuales realizadas precedentemente, se analizarán los posibles movimientos acaecidos en las posiciones docentes. El *corpus* empírico trabajado lo constituyen los documentos centrales del programa así como un conjunto de doce entrevistas realizadas a los docentes como

se indicó en la introducción<sup>12</sup>. Este apartado se organiza en dos puntos: la presentación del discurso pedagógico del programa socioeducativo y las posiciones docentes que asumen los maestros comunitarios.

### El discurso pedagógico

Es menester indicar que, desde su inicio, el PMC se presenta asociado al sintagma “otra formas de hacer escuela” (Mides-Infamilia & ANEP-CER, 2007: 4), subrayando la necesidad / posibilidad de diversificar la propuesta educativa y desarrollar nuevas estrategias pedagógicas y sociales para trabajar con los niños y sus familias. Los objetivos centrales que se anuncian refieren a:

Mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción escolar. El maestro comunitario desarrolla con las familias una serie de estrategias de forma de aumentar el capital social familiar y las posibilidades de apoyo a la tarea escolar de los niños.

Brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar. El maestro comunitario tiene la tarea de brindar un espacio de enseñanza abierto y flexible, basado en metodologías activas y variadas, que permitan atender la diversidad en los distintos ritmos de aprendizaje y promuevan el mayor grado posible de interacción y participación de los alumnos (Mides-Infamilia & ANEP-CER, 2007: 5).

El primero de los objetivos es el que se presenta con un mayor grado de alteridad con respecto al discurso pedagógico predominante en tanto supone el desarrollo de líneas de intervención educativas fuera del espacio áulico y escolar, en el ámbito familiar y comunitario. En virtud de ello, el programa se desarrolla por

---

12 Cabe consignar que la muestra fue intencional y se basó en un criterio central, la antigüedad en el cargo de comunitarios.

medio de dos líneas de actuación que suponen estrategias de trabajo diversas: “alfabetización comunitaria” y “dispositivos grupales en la escuela para favorecer desempeños educativos” (Mides-Infamilia & ANEP-CEP, 2007: 6). La primera línea, a su vez, incluye dos actividades: “alfabetización en hogares” y “grupo para padres y madres”. La segunda línea, “dispositivos grupales en la escuela para favorecer los desempeños educativos”, procura integrar a los niños con historias de fracaso escolar o dificultades de integración. Esta línea implica dos actividades: “espacio de aprendizaje para la integración” y “aceleración escolar”<sup>13</sup>.

El trabajo organizado por medio de las actividades de “alfabetización en hogares” se desarrolla en las viviendas de los niños en conjunto con un adulto referente (aliado pedagógico del maestro). En este marco, los docentes comunitarios desarrollan proyectos educativos que parten de los intereses cotidianos de los niños y sus familias, enfatizando los procesos de lectoescritura. Desde esta modalidad de abordaje, se involucra a los referentes adultos de los niños (generalmente a las madres) promoviendo la apropiación de herramientas que les permitan posicionarse en un lugar de apoyo hacia los aprendizajes de los niños, con la finalidad de generar un progresivo proceso de cooperación educativa entre el maestro, la familia y los niños. Por su parte, las actividades del “grupo para padres” se configuran en un espacio colectivo destinado a los referentes adultos para la puesta en circulación de saberes, estimulando el acompañamiento por parte de las familias al proceso educativo de los niños. Este espacio permite afianzar los vínculos escuela-comunidad (Mides-Infamilia & ANEP-CEP, 2010: 2). A su vez, la actividad

“espacio de aprendizaje para la integración” es un dispositivo de trabajo grupal dirigido a niños con dificultades a nivel de los vínculos, problemas específicos de aprendizaje o con historias de fracaso escolar. En él se desarrollan propuestas educativas lúdicas, expresivas y de lectoescritura, dando lugar a otra modalidad de enseñanza. Finalmente, la actividad de “aceleración escolar” es una propuesta que nuclea un grupo reducido de niños que presentan extraedad (ya sea por su ingreso tardío al ciclo escolar o por repeticiones reiteradas) de modo de fomentar el pasaje de grado en el transcurso del año. Se trata de un dispositivo que busca promover aquellas condiciones que les permitan a los niños y niñas posicionarse de otro modo frente a la escuela y los aprendizajes (Mides-Infamilia & ANEP-CEP, 2010: 2). El objetivo es que el niño promueva a un grado superior en el transcurso del año, aproximándose a sus pares de edad.

Es necesario subrayar que las cuatro actividades desarrolladas desde este programa marcan una alteración a la forma escolar históricamente sedimentada al tiempo que producen una doble dislocación de la labor docente. La primera de estas dislocaciones refiere a la forma tradicional de enseñanza monocronica del aula y la segunda a la reubicación en la tarea de enseñar del docente en diferentes contextos. El trabajo extramuros del espacio escolar que supone “alfabetización en hogares” y “grupo de padres” y las actividades externas al aula que implican las actividades de “aceleración” e “integración” otorgan materialidad e inscriben nuevos sentidos al sintagma “otra forma de hacer escuela”.

Como se adelantó, y de modo solidario a los cambios señalados que el programa propone, es posible identificar nuevas formas de nominación de los sujetos de la educación y sus familias. En el discurso pedagógico de este programa adquieren centralidad dos significantes: *posibilidad* y *reconocimiento*. De modo recurrente y con un énfasis especial se aprecia

---

13 En el año 2013, se implementó una quinta actividad, “transiciones educativas”, destinada al pasaje de los niños de Educación Inicial a Primaria.

la nominación de los sujetos de la educación y sus familias desde la potencialidad y no desde la carencia o las dificultades ante el aprendizaje como se consolidó en los discursos de los noventa (Martinis, 2013). De este modo, el signifiante *posibilidad*, surge reafirmando su positividad ante los discursos deterministas y las profecías de impedimento de los sujetos en situación de pobreza. Será entonces la operación de oposición-diferenciación la que caracterizará este término: posibilidad como no impedimento del sujeto y del acto de enseñanza del propio docente. En esta línea, es factible identificar tres pares de oposiciones con respecto a la representación del niño, las familias y el contexto. Con respecto al niño, la oposición se marca entre carencia/posibilidad. En palabras de una maestra comunitaria:

La opción de posicionarse frente al otro como un sujeto de posibilidades y no de carencias implica reconstituir la confianza y generar otros sentidos para y en las instituciones por las que transita [...] Sostener la posibilidad es incluir las diferencias a la hora de pensar la propuesta educativa, incluirlas como postura ética del maestro como educador (Nogués, 2013: 12).

En relación a las familias también se opera una alteración con respecto a los discursos-diagnósticos de los noventa. En estos las familias se ubicaban como variable explicativa del fracaso escolar por la situación socioeconómica y el capital cultural de las madres (Bordoli, 2015). Desde la nueva articulación de sentidos que promueve el PMC, estas se reconocen como aliadas pedagógicas de la tarea educativa de la escuela y los docentes. La primera Coordinadora nacional del programa lo plantea en los siguientes términos:

La presencia de lo escolar en el espacio familiar es una clave central que explica la concepción del Programa de Maestros Comunitarios. Desde el punto de vista de las políticas educativas de hoy resulta imprescindible pensar en las fa-

milias para lograr “aprendizajes escolares sostenidos” y no solamente como una variable para explicar los “fracasos escolares” (2011: 1).

Finalmente, en torno al contexto del hogar del niño, se plantea la necesidad de no estigmatizar los contextos críticos o desfavorables sino de integrarlos en el marco del trabajo en redes con otras instituciones de la zona. Asimismo, las líneas de trabajo con la familia y la comunidad son centrales para establecer los lazos entre escuela-familia-comunidad. En este sentido, una de las primeras comunitarias afirma:

El rol articulador que asumen los Maestros Comunitarios es fundamental para el desarrollo de las cuatro líneas de acción y es esencial en la construcción de una escuela abierta que pueda restablecer la relación educativa con el contexto, contexto como entorno, como medio y no como un lugar cargado de carencia, crítico, desfavorable (Márquez, 2009: 29).

En los fragmentos precedentes, el signifiante *posibilidad* refiere tanto a un modo de nombrar y mirar del docente al *otro (diferente)*, sujeto de la educación o familia, como a un modo de habilitación de este. En este sentido la posibilidad se ligada a la potencia y al cambio.

Lo precedente, se articula con uno de los debates clásicos desarrollado en el campo educativo: el lugar de las *condiciones* y el lugar del *sujeto*. En esta línea, en los discursos deterministas sobre lo educativo, las *condiciones* ocuparían un lugar central que clausuraría el despliegue de la posibilidad, potencia y cambio y otorgaría al sujeto un lugar pasivo, de puro efecto de las condiciones contextuales. A su vez, los discursos educativos articulados en torno a un horizonte utópico desplazan la centralidad al sujeto en su positividad de cambio en el marco de la educación como apuesta transformadora. En estos discursos las condiciones inciden, pero no determinan, sino que desafían. Asimismo, lo *posible* emerge en su

calidad contingente entendido como aquello que no es necesario, pero tampoco imposible. Lo contingente, en estos términos, convoca al sujeto en una posición activa, de lucha por los cambios posibles. En los documentos también se identifica esta red de sentidos:

La acción del maestro comunitario parte de una situación inicial de dificultad, no con la intención de fijar un techo de posibilidades, sino para encontrar nuevas estrategias educativas que permitan transformar el sentimiento de fracaso en posibilidad (ANEP – CEIP & Mides, 2013).

Como se indicó, en los discursos de los docentes y en los documentos del programa, el término *posibilidad* se articula con el signifi- cante reconocimiento. En esta línea es posible apreciar que el re-conocer actualiza una relación del docente con respecto a los sujetos de la educación, sus familias y con respecto a sí mismo. En estos discursos, el signifi- cante reconocimiento, articulado con posibilidad, adquiere un carácter universal, o sea, supone reconocer al otro como un igual, como un sujeto que puede aprender y ser educado. De esta manera, se representa un sujeto sin ad- jetivaciones clasificatorias o discriminatorias (de contexto, carenciado, etcétera). Sobre esta base universal, el reconocimiento implica, a su vez, observar y considerar a cada uno de los sujetos en su singularidad como forma de ca- librar la propuesta de enseñanza del docente.

El reconocimiento supone un gesto habi- litante que implica, necesariamente, abando- nar los discursos deterministas en el terreno educativo. En este punto, interesa subrayar que el reconocimiento del otro y su posibili- dad conllevan el gesto del propio recono- cimiento del docente y la reconfirmación de su potencialidad de enseñante. En la dialéc- tica del reconocimiento no sólo se reubican el sujeto de la educación y el docente, sino que se resignifica el lugar de la enseñanza y la educación en el marco de la especificidad

de lo escolar. En función de ello, en la ten- sión asistir / enseñar, el segundo término es el que se potencia. A su vez, los movimientos semánticos señalados tienden a re-configurar un polo de identificación de la labor docente. En el *corpus* de las entrevistas es posible apre- ciar fragmentos discursivos de los docentes en los que expresan sentirse interpelados. Los significantes: “otra forma”, “pensarse en la ta- rea”, “redefinir el perfil”, “tener una postura abierta, diferente”, “ver de otra forma”, entre otros, emergen recurrentemente en las narra- ciones de los docentes. Las siguientes expre- siones ejemplifican con nitidez lo enunciado precedentemente:

A nivel institucional y profesional, el PMC nos interpeló, desafiándonos a repensar la di- mensión comunitaria de nuestro rol, así como la acción educativa que desarrollamos en una realidad particularmente compleja. Desde esta posición, las maestras comunitarias intentamos superar los prejuicios posicionándonos frente a los sujetos de manera horizontal en relación a nuestra capacidad de aprender y enseñar, vali- dando desde allí lo que cada uno sabe y espera de sí mismo. Al mismo tiempo mantenemos una relación asimétrica en tanto tenemos la res- ponsabilidad profesional de educar (Fernández, Lauz & Morales, 2008: 48).

Múltiples podrían ser las frases selecciona- das en las cuales los docentes se visualizan interpelados, “sorprendidos” por el discurso del PMC. Asimismo, interesa apreciar las afirmaciones que unos años después efectúan los MC con respecto al lugar de comunitarios otra docente plantea que: “transitamos desde el rol caminos con bases comunes, dentro de un marco teórico, con lineamientos que nos dan una identidad y que establecen el anclaje en la escuela pública” (Pereira, 2011: 25).

Las citas de los MC refieren a un perfil o rol que trasciende el andamiaje profesional. Estos se articulan en una gestualidad que da cuenta de una emocionalidad que se extien-

de más allá de un saber técnico y profesional. Como indica Skliar, el acto educativo se compone de “gestos mínimos” y no de actos heroicos o grandes transformaciones reformistas. Gestos tales como: dar la bienvenida, saludar, acompañar, posibilitar, mirar, habilitar, escuchar, etcétera. Esto implica una disposición particular del docente hacia el otro y quizás de esta forma sea “posible educar no ya a todos, en sentido abstracto, sino a cualquiera y a cada uno” (2011: 21- 22).

Otro docente, al reflexionar sobre los logros, indica:

Quando pensamos en las propuestas realizadas y las actividades llevadas a cabo a lo largo de este tiempo, podemos observar logros alcanzados desde tres grandes puntos: docentes, alumnos y familias. Los docentes: a) redescubren su identidad desarrollando propuestas de trabajo innovadoras y creativas. b) Se reencuentran con los espacios sociocomunitarios del entorno. c) Reivindican su profesionalismo (el MC y el de aula en coordinación con el Equipo Directivo analizan, reflexionan, jerarquizan y crean sus propias estrategias potentes de intervención. JUNTOS PODEMOS (Dos Santos, 2011: 89).

Como indicamos, las citas precedentes condensan el reconocimiento de un potencial diferenciador: rol, perfil o identidad. El maestro comunitario se reconoce en un lugar diferente no solo por su tarea sino, fundamentalmente, por su posición frente a sí, al otro-niño, al otro-adulto referente, al otro-maestro-colega. De este modo, el docente se reencuentra con las tareas de educar y enseñar. La primera de estas supone un acto de interpelación, una acción que “pone un rasgo, un hábito, un modelo para que sea asumido por otro [...] con el objetivo de generar su constitución como sujeto” (Martinis, 2013: 321). A su vez, el enseñar refiere a dar señas, “hacer signo, dejar signos, rastros marcas (Antelo, 2009: 22).

En síntesis, *reconocimiento* y *posibilidad* se configuran en un mismo movimiento discursivo que afecta tanto al maestro como al niño y su entorno familiar-comunitario. Sin embargo, esta operación no se sutura en la relación binaria maestro-alumno sino que procura afectar lo escolar y particularmente la forma en que esta se relaciona con el afuera y los saberes que están en juego.

### -Posiciones docentes

En este punto debemos recuperar los elementos trabajados en el primer apartado del artículo en relación a la interpelación de raigambre althusseriana reinterpretada por Laclau y Mouffe (1987)<sup>14</sup>. Estas conceptualizaciones permitirán incluir una nueva arista en relación a los procesos de configuración identitaria de los docentes del programa. Como se indicó, la interpelación es, precisamente, una práctica que proporciona modelos identificatorios a los sujetos por medio de dos operaciones, el llamado y el reconocimiento. En el segundo, el sujeto adquiere un carácter activo en tanto acepta el llamado<sup>15</sup>. De esta

---

14 La tesis central de Althusser en torno a la ideología sostiene que esta “interpela a los individuos como sujetos” (2003: 144). En este marco, Žižek (2003) enfatiza el carácter estructural de la ideología.

15 Butler retoma el concepto de interpelación trabajado por Althusser (2003) y lo resignifica. La autora indica que el acto de reconocimiento se convierte en acto de constitución del sujeto en tanto la “llamada” del *Otro* trae al sujeto a la existencia: “Ser llamados por un nombre es también una de las condiciones por las que un sujeto se constituye en el lenguaje; más aún es uno de los ejemplos que Althusser proporciona para explicar la interpelación”. Asimismo, la autora analiza el sujeto “herido por el lenguaje” al tiempo que enfatiza el lugar activo del sujeto (Butler, 2004: 16).

manera, el acto interpelante ofrece un modelo identificatorio al individuo, quien al asumirlo se constituye en sujeto adscribiéndose en un lugar de la red simbólica. En términos de Buenfil, la interpelación es “el acto mediante el cual se nombra a un sujeto; es decir, es la operación discursiva [...] mediante la cual se propone un modelo de identificación a los sujetos a los cuales se pretende invitar a constituirse en sujetos de un discurso (1997: 31)”.

La proposición de modelos identificatorios que el acto de interpelación conlleva se da en un entorno de discursos en oposición y dislocación del lugar que el docente tenía. Asimismo, los procesos de rearticulación son posibles en tanto se conjugan disputas por nuevos sentidos en torno al lugar del maestro: reconoce las posibilidades del niño, trabaja con las familias como aliadas pedagógicas, etcétera. La fijación parcial e inestable de los noveles discursos que trae aparejado este programa socioeducativo supone la inscripción de otros espacios de utopía e ilusiones de plenitud (Hernández Zamora, 1992).

En el siguiente fragmento de una entrevista efectuada por una colega a Teresa Nogués, una de las primeras MC en el CEIP, es posible apreciar los efectos interpelantes del PMC desde un inicio:

Soy maestra. Hasta el 2012, inclusive, trabajé como maestra de clase, y como maestra comunitaria (desde el 5 de agosto de 2005). Trabajé 30 años en Casabó, [...]. Trabajé como MC, abarcando todas las líneas del programa con niños de 1º a 6º año, y además con el grupo de padres. Participé de los nodos de MC, pero nunca del Grupo de Referencia. Además, participé en los nodos barriales y de distintas actividades con otros actores de la comunidad. Cuando en julio de 2005, escuché en el infor-

mativo a Héctor Florit<sup>16</sup> decir que iba a surgir el Programa de Maestros Comunitarios, dije: “yo tengo que ser maestra comunitaria, esto está hecho para mí”. Salí corriendo a buscar las bases. A los dos días tenía el material y cuando llegué a la escuela (luego de las vacaciones de julio) le dije a la directora “esta escuela es comunitaria, y yo quiero ser maestra comunitaria” (Dabezies, 2015: 205).

La narración de la MC da cuenta de cierto movimiento que se extiende más allá de la valoración racional de su pertinencia y potenciales virtudes del nuevo programa. En otro tramo de la entrevista, la maestra añade que visualiza una huella, un antes y un después del programa. En sus términos:

Durante mucho tiempo, en general y como institución –aunque existíamos personas que creíamos en otras cosas– la Escuela veía el fracaso de los niños, y se culpó del fracaso de los alumnos al lugar donde nacieron y donde vivían. Por eso insisto en el antes y después del Programa, porque hay otra mirada institucional, más allá de que en sus comienzos haya sido compartido con una ONG, sí hay una mirada estatal de intervención del Mides con Primaria (Dabezies, 2015: 205).

Las citas de la MC ilustran con nitidez la dialéctica del llamado y la aceptación. El naciente discurso del PMC convocó, interpeló y movilizó. El concepto de interpelación resignificado por APD supone el concepto freudiano de identificación con los posteriores aportes de Lacan. La identificación es asociada, inicialmente, a la pluralidad de personas

---

16 Maestro fundador de la Asociación de Maestros de Montevideo en la recuperación democrática y dirigente sindical de la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP). Integró el Codicen de la ANEP en el período 2005-2009.

psíquicas y a un "como si" (Freud, 1994). En este proceso, el sujeto se constituye y se transforma, tomando aspectos o atributos de los otros de su entorno (Roudinesco & Plon, 1997). Este proceso remite a la operación por la cual el sujeto se configura sobre la articulación de un vínculo afectivo con el otro<sup>17</sup>. Sobre esta base, el psicoanalista francés diferenciará la identificación imaginaria de la simbólica. La primera de estas es trabajada, tempranamente, en el estadio del espejo y refiere al mecanismo que crea el Yo en relación con su imagen representacional. Esto configurará una ilusión de unidad que acompañará al sujeto (Lacan, 1987). El carácter ilusorio de la identificación imaginaria llevará a Lacan a sostener que el precio de devenir en sujeto es su alienación en el lenguaje<sup>18</sup>, en definitiva, su propio desconocimiento (Dor, 1989). La segunda, la identificación simbólica, se inscribe en la etapa final del Complejo de Edipo e implica la internalización de la ley y da origen a la formación del Ideal del Yo<sup>19</sup>. Los

aportes lacanianos sobre los procesos identificatorios son vastos y altamente sofisticados, por lo que configurarían una investigación en sí mismos. Estos guardan relación con "el objeto de amor" freudiano (Laplanche & Pontalis, 1981: 184) y con los núcleos duros de las formalizaciones lacanianas (Dor, 1989; Roudinesco & Plon, 1997; Evans, 1997, entre otros). Lo que interesa subrayar en relación a nuestro trabajo heurístico es el carácter imaginario que está presente en los procesos de identificación. En este sentido, compartimos lo indicado por Evans: "la identificación simbólica no deja de ser una identificación secundaria que sigue el modelo de la identificación primaria y, en consecuencia, como toda identificación, tiene algo de imaginario" (1997: 108).

En función de los aportes del psicoanálisis es posible señalar que el llamado que interpela al docente implica un reconocimiento que, a su vez, lo constituye como tal. Butler (2004) subraya que la llamada que interpela trae al sujeto a la existencia. En el análisis que se ha efectuado en el apartado anterior implica que el discurso del PMC que denominamos pedagogía del reconocimiento y la posibilidad ofrece a los maestros un lugar, un sentido particular en el cual se puedan reconocer. Este lugar debe ser ocupado y los sentidos aceptados por los maestros. En términos de Butler, podríamos decir que: "el sujeto constituido a través de la llamada del Otro se transforma en un su-

---

17 En *Psicología de las masas y análisis del yo*, el fundador del psicoanálisis discutirá con Le Bon en torno a las modificaciones psíquicas que la masa ejerce sobre el sujeto. En esta búsqueda analítica el autor señalará que más allá de la sugestión, imitación o contagio, en el alma colectiva se operan relaciones amorosas, lazos afectivos en forma horizontal con los pares y vertical con la autoridad. En definitiva, es el poder de Eros (Freud, 1992).

18 En este sentido, el lenguaje sustituye la cosa, esta se debe perder para dar lugar a la palabra. En esta línea, el lenguaje se torna "un muro", un velo que recubre lo perdido, la falta inerradicable que hemos mencionado. En este marco acontece la dialéctica del saber.

19 El *Ideal del Yo* se diferencia del *Yo ideal* y refiere a la introyección simbólica; "es el significativo que opera como ideal, un plano in-

---

ternalizado de la ley, la que guía que gobierna la posición del sujeto en el orden simbólico y por lo tanto anticipa la identificación secundaria (edípica) o bien es un producto de esa identificación" (Evans, 1997: 107). En este marco los procesos de identificación adquieren un carácter estructural en la configuración del sujeto.

jeto capaz de dirigirse a otros” (2004: 51)<sup>20</sup>. En esta línea, hay dos aspectos que deseamos subrayar. La aceptación no es lineal ni transparente; es la de un sujeto del lenguaje y, por lo tanto, intérprete. Y que tiene la posibilidad de resignificar los sentidos. A su vez, la distinción lacaniana en torno a los procesos de identificación enfatiza el carácter ilusorio, imaginario. En este sentido, es posible apreciar un proceso de actualización de la ilusión pedagógica que caracterizó a la educación uruguaya en su etapa constitutiva. En este proceso, el discurso del PMC ocupa un espacio en la ecuación del MC que lo ubica en un lugar de compromiso, de búsqueda y proactivo. Simultáneamente, lo aliena en torno a un ideal o en una posición romántica, como indicó un MC. Este doble fondo, esta tensión ha encontrado diversos canales de “resolución”; algunos de los MC entrevistados han quedado ligados a la ilusión todopoderosa del programa y otros, por medio de diversos mecanismos, han ido pudiendo correrse de ese lugar. La siguiente cita da cuenta del lugar de sobrevaloración:

La relación con el maestro es diferente, vos sos maestra todo el tiempo, pero también estás, sos un familiar, sos un amigo, sos alguien más cercano, inclusive, el que, de repente, no siempre estemos con la túnica puesta, nos hace más cercanos. Trabajamos desde lo pedagógico y ellos nos sienten más cerca. En la clase, de repente, somos muchos más..., acá es más próximo (EMC N° 4).

La explicitación del maestro que puede ocupar distintos lugares y que puede trabajar desde lo pedagógico, pero con distintos roles con los niños y la familia se presenta como una imagen distorsionada que, si bien entusiasmo y

compromete al maestro con la tarea, lo aliena en una posición. La pregunta que surge de forma necesaria es: ¿cuáles podrían ser los modos en que el MC pudiera correrse de una posición alienante? En función de lo trabajado precedentemente es posibles sintetizar que:

- a. apreciar al MC ni como puro efecto de los discursos ni como agente soberano, en los términos de Butler (2004), sino como sujeto susceptible de apropiarse activamente de los discursos modificarlos y modificarse. Esto implica correrse del lugar omnisciente (y omnipotente), reconocer la inerradicabilidad de la falta de saber y de la falta constitutiva en tanto sujetos del lenguaje;
- b. en el plano empírico lo precedente puede apreciarse en aquellos relatos en que los MC se corren de la certeza y se sienten interpelados, desafiados y buscan –con otros– posibles respuestas. Estas son las posturas que denominamos “realistas”, que no obturan la crítica y no abandonan el desafío.

Stuart Hall (2003) enfatiza el lugar político que tienen las narrativas del yo (y las representaciones identitarias), en este sentido, indica que su naturaleza ficcional no debe socavar su efectividad discursiva o política, que habilite la posibilidad de que el sujeto no se fije a posiciones esencialistas o deterministas. Esto es que el MC ocupe una posición crítica que habilite la pregunta, la “incomodidad” de esa falta inerradicable.

## Reflexiones finales

A partir de una concepción no determinista y que abreva en los aportes plurales del APD, los efectos del giro lingüístico en el campo educativo y algunos aportes del psicoanálisis, se conceptualizó el constructo *posición docente*, focalizando los modos de nominación de los sujetos de la educación, el lugar de los

---

20 La autora enfatiza que “la huella que deja la interpelación no es descriptiva sino inaugural” (Butler, 2004: 62).

saberes y la enseñanza. Las interrelaciones de estos elementos y, fundamentalmente, las redes de sentido en las que se inscriben han podido habilitar nuevos polos de identificación de los docentes. El anclaje heurístico se realizó en los programas socioeducativos de segunda generación desarrollados en el Uruguay en el período post-neoliberal, particularmente en uno de estos programas, el de maestros comunitarios.

A partir del análisis de las alteraciones que las líneas del programa presentan, así como la red de sentidos pedagógicos que se producen se identificó dos significantes centrales del discurso *posibilidad* y *reconocimiento*. Estos operan de forma solidaria para ubicar a los sujetos de la educación y al trabajo de enseñanza en un lugar diferente, de no discriminación del otro (niño, familia, comunidad). Concomitantemente re-centra al docente en el eje educativo y le ofrece un lugar de re-encuentro con su especificidad de enseñante.

En el trabajo analítico apreciamos fragmentos discursivos de los docentes sobre las miradas que articulan sobre los otros y el afuera escolar (niños, familias, colectivo docente y redes) y los modos de delinear e instrumentar el trabajo pedagógico.

En el conjunto de los discursos se aprecia, con diferentes énfasis, los lineamientos de una pedagogía del reconocimiento y la posibilidad que se gestó en el proceso de implementación del programa en oposición a cierta pedagogía de la resignación que se había asentado en las escuelas de contexto sociocultural crítico en el período neoliberal. El mirar al otro desde un nuevo lugar, así como reconocer sus posibilidades y tiempos, es explicitado por los docentes y se refleja en varios de los documentos analizados. Estos elementos, articulados con nuevas formas de enseñar, acercarse a la familia, transitar los espacios y tiempos otorgan al docente un sentido de identidad particular.

En el primer apartado del artículo, efectuamos un recorrido conceptual en torno a los procesos de configuración identitaria en el que se apeló a algunos aportes del psicoanálisis y al concepto de interpelación desde diversos autores que aprecian estos procesos de manera no esencialista sino como devenir o como formas de sujeción de los individuos a las prácticas discursivas. A partir de estos elementos conceptuales y del material empírico analizado, se identificaron dos posiciones docentes diferentes. Una de estas se configura en una *posición mágica*, idealizada que aliena al docente en el ideal al tiempo que opaca las operaciones críticas y el proceso de trabajar y trabajarse. El MC se presenta transformado e inscripto en un programa pleno con fuerza transformadora. La otra *posición crítica* logra mover al docente del lugar todopoderoso e instala la duda por sobre la certeza, la pregunta por sobre la respuesta. Es precisamente en esa tensión, en esa lucha por fijar lugares que se instala el vértice político de la configuración identitaria de los docentes.

Desde este análisis, la pedagogía del reconocimiento opera bidireccionalmente en tanto habilita al maestro a mirar al sujeto de la educación desde otro ángulo al tiempo que lo posiciona en otro lugar. Este discurso los interpela ofreciéndoles una red significativa donde sentirse parte y ser parte. Esta inscripción, si es fijada como ideal pleno, aliena y opera, en última instancia, como resistencia.

Desde los recorridos conceptuales y empíricos, apreciamos la articulación de los procesos identitarios con lo político en tanto espacio de disputas de sentidos diferentes que ofrecen a los docentes lugares posicionales diversos. Estos no son fijos ni rígidos sino susceptibles de ser resemantizados en el marco de los sedimentos discursivos históricamente constituidos (discursos del apóstol laico, didáctico constructivista y el saber práctico). Asimismo, la capacidad crítica del docente adquiere un

lugar medular en el juego político en tanto coadyuva con desidealizar y habilitar procesos de movilidad de las posiciones mágicas de los sujetos.

## Referencias bibliográficas

- Almirón, G. (2011). Presentación. *Hacer escuela entre todos*. Año 3, PMC-CEIP-ANEP, Infamilia-Mides, 3, 5-9.
- Althusser, L. (2003). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. En S. Žižek (comp.). (2003). *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp. 115-156). Buenos Aires: FCE.
- ANEP-Codicen (2010). *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el Codicen 2005-2009*. Montevideo: ANEP-Codicen.
- ANEP-CEIP (2010). *Orientaciones de políticas educativas del CEIP para el quinquenio 2010-2014, Documento I, setiembre de 2010*. Montevideo: ANEP-CEIP.
- ANEP-CEIP (2013). *Maestro Comunitario puede cubrir Maestro de Aula, Resolución Nº 1, Acta Nº 10 del 28 de febrero de 2013*. Montevideo: ANEP-CEIP.
- Antelo, E. (2009). *Notas sobre la (incalculable) experiencia de educar*. Disponible en: <https://practicadelaen2.files.wordpress.com/2015/04/antelo-estanislaio-notas-sobre-la-incalculable-experiencia-de-educar.pdf>. Consultado: 10/06/2013
- Birgin, A. & Pineau, P. (2015). Posiciones docentes del profesorado para la enseñanza secundaria en la Argentina: una mirada histórica para pensar el presente. *Revista Teoria e Prática da Educação*. (18) 1, 47-61.
- Bordoli, E. (2015). *El Programa Maestros Comunitarios en el escenario discursivo posdictadura. Hilos que recuperan un discurso pedagógico*. En E. Bordoli (Coord.). *El Programa Maestros Comunitarios. Trazos, caminos y desafíos a la gramática escolar* (pp. 91 -112). Montevideo: FHCE-UdelaR.
- Buenfil, R. (1994). *Cardenismo. Argumentación y antagonismo en educación*. México: DIE-Cinvestav-IPN.
- Buenfil, R. (1997). *Antagonismo y articulación en el discurso educativo: iglesia y gobierno (1930-1940 y 1970-1993)*. México: Torres Asociados.
- Busso, M., Gindín, I. & Schaufler, M. L. (2013). La identidad en el discurso. Reflexiones teóricas sobre investigaciones empíricas. *Revista La Trama de la Comunicación*. 17, 345-358. Disponible en: <http://www.latrama.fcpolit.unr.edu.ar/index.php/trama/article/view/434>. Consultado: 08/05/2014.
- Butler, J. (2004). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid: Síntesis. <http://dcs.h.xoc.uam.mx/sociales/Documentos/Lenguajepoderidentidad.pdf>. Consultado: 10/03/2014.
- Butler, J. (2005). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J., Laclau, E. & Žižek, S. (2004). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de la izquierda*. Buenos Aires: FCE.
- Dabezies (2015). *Entrevista a Teresa Nogués*. En E. Bordoli (Coord.). *El Programa Maestros Comunitarios. Trazos, caminos y desafíos a la gramática escolar* (pp. 205-214). Montevideo: FHCE-UdelaR.
- Davini, M. (1995). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós
- de Miguel, A. (1997). *La nueva configuración del campo profesional, las transformaciones en el sujeto pedagógico y el retorno de la didáctica, en la historia del discurso pedagógico en Entre Ríos (1930-1996)*. En A. Puiggrós (Comp.). *Historia de la educación en la Argentina VII. La educación en las provincias (1945-1985)* (pp. 97-165). Buenos Aires: Galena.
- de Miguel, A. (1998). Historia de la educación en Entre Ríos. Período 1919-1976. *Ciencia, Docencia y Tecnología*. (IX) 17, 31-57.
- de Miguel, A. (2000). Tiempo de clausura. Consideraciones conceptuales sobre el discurso educativo normalista argentino. *Cuadernos de Pedagogía de Rosario, Bordes*. 17, 79-114.

- Dor, J. (1989). *Introducción a la lectura de Lacan I. El inconsciente estructurado como lenguaje*. México: Gedisa.
- Dos Santos, P. (2011). Hacia una escuela comunitaria. Experiencias exitosas de integración educativa. *Hacer escuela entre todos*. Año 3, PMC-CEIP-ANEP, Infamilia-Mides, 85-90.
- Evans, D. (1997). *Diccionario introductorio de psicoanálisis lacaniano*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernández Aguerre, T. (2010). Balance de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media de Uruguay (2005-2009) en *IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR*. Montevideo: 13 al 15 de setiembre de 2010.
- Fernández, A., Lauz, N., Morales, P. (2011). Claves pedagógicas de la intervención del maestro comunitario. *Hacer escuela entre todos*. Año 1, PMC-CEIP-ANEP, Infamilia-Mides, 46-48.
- Freud, S. (1992). *Más allá del principio del placer. Psicología de masas y análisis del yo y otras obras*. En Strachey (Comp.). *Sigmund Freud, Obras Completas* (pp. 63-136). Buenos Aires: Amorrortu, Tomo XVIII [1920-1922].
- Hernández Zamora, G. (1992). *Identidad y proceso de identificación*. México: DIE-CINVESTAV-IPN. Disponible en: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/zamora\\_g\\_identidad\\_y\\_procesos\\_de\\_identificacion.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/zamora_g_identidad_y_procesos_de_identificacion.pdf). Consultado: 05/03/2013.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo: INEEEd.
- Lacan, J. (1987). *El estadio del espejo como formador de la función del yo (je), tal como se nos revela en la experiencia psicoanalítica, Escritos I* (pp. 86-93). México: Siglo XXI [1949].
- Laclau, E. (1998a). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, E. (2004). *Estructura, historia y lo político*. En J. Butler, E. Laclau & S. Žižek, *Continencia, hegemonía, universalidad. Diálogos con temporáneos de la izquierda* (pp. 185 - 214). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laplanche, J. & Pontalis, J. B. (1981). *Diccionario de psicoanálisis*. Barcelona: Labor.
- Mancebo, M. E. & Goyeneche, G. (2010, setiembre). Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales*. Montevideo: FCS-UdelAR.
- Marcús, J. (2011). Apuntes sobre el concepto de identidad en Intersticios. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. (5) 1, 107-114. Disponible en: <http://www.intersticios.es/article/view/6330/5750>. Consultado: 05/10/2010.
- Márquez, M. (2009). No solo se educa en la escuela. *Hacer escuela entre todos*. Año 2, PMC-CEIP-ANEP. *Infamilia-Mides*. 2, 29-34.
- Martinis, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de 1990*. Montevideo: CSIC-UdelAR.
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides)-Infamilia & ANEP-CEIP (2010). *El Programa de Maestros Comunitarios. Reporte 2009*. Montevideo: Mides
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides)-Infamilia & ANEP-CEIP (2007). *Primer Informe de Difusión Pública de Resultados 2006. Programa Maestros Comunitarios*. Montevideo: Mides.
- Moreira C., Raus, D. & Gómez Leyton, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Nogués, T. (2013). Presentación. *Hacer escuela entre todos*. Año 4, PMC-CEIP-ANEP. *Infamilia-Mides*. 4, 7-10.
- Pereira, E. (2011). Trayectorias escolares, un desafío a la responsabilidad que nos une. *Hacer escuela entre todos*. Año 3, PMC-CEIP-ANEP, *Infamilia-Mides*. 25-30.
- Ricoeur, P. (1996). *Estructura, palabra y acontecimiento*. En *Hermenéutica y estructuralismo*. (pp. 95- 117). Buenos Aires: Megápolis.

- Roudinesco, E. & Plon, M. (2005). *Diccionario de psicoanálisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Skljar, C. (2011). Diez escenas educativas para narrar lo pedagógico entre lo filosófico y lo literario. *Plumilla Educativa*. 8, 11-22.
- Southwell, M., & Vassiliades, A. (2014). El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas. *Revista Educación, Lenguaje y Sociedad*. (XI) 11, 163-187.
- Stuart Hall, J. (2003). *Introducción: ¿quién necesita la identidad?* En S. J. Stuart Hall & P. Du Gay (Comps.). *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 13-39). Buenos Aires: Amorrortu. Disponible en: [http://comisionporlamemoria.org/bibliografia\\_web/ejes/quien%20necesita%20identidad-hall.pdf](http://comisionporlamemoria.org/bibliografia_web/ejes/quien%20necesita%20identidad-hall.pdf). Consultado: 29/19/2014.
- Žižek, S. (2003). *El espectro de la ideología*. En S. Žižek (Comp.). *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp. 7-42). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Bordoli, E. (2019). Reconfiguración de las posiciones docentes en el marco de los programas socioeducativos en el Uruguay en la década 2005-2015. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 39-59.



# Política de formación docente en la provincia de Buenos Aires (2004-2007): *Curriculum, horizontes formativos y praxis política*

*Teacher training policy in the province of Buenos Aires (2004-2007):  
Curriculum, training horizons and political praxis*

Por Myriam Southwell\* y Noralí Boulan\*\*

Fecha de Recepción: 31 de mayo de 2019.

Fecha de Aceptación: 16 de septiembre de 2019.

## RESUMEN

Este artículo de investigación se propone analizar la política de formación de docentes llevada adelante en la provincia de Buenos Aires entre los años 2004 y 2007, a través del análisis de los primeros desarrollos curriculares, los debates realizados en distintos espacios institucionales y –finalmente– aprobación del nuevo diseño curricular para la formación de docentes. Nos interesa describir como el nuevo diseño curricular buscó el desarrollo docente como trabajador cultural, como productor cultural, sujeto político, con perspectivas crítico-transformativas y alto compromiso con sus comunidades y la educación pública. Para ello, buscó desplegar horizontes formativos tomando en consideración al maestro/a no sólo

como profesional de la enseñanza, sino también como pedagogo y como trabajador de la cultura. La pregunta de investigación que possibilitó esta indagación buscó analizar las condiciones desplegadas para el desarrollo de la identidad profesional docente, en el marco de los discursos sociales, educativos y curriculares propios de un modelo societal que asignó un rol central al Estado como impulsor, regulador y garante del derecho a la educación para el conjunto de la población.

**Palabras clave:** *Curriculum, Horizontes Politico-Culturales, Praxis.*

## ABSTRACT

This article aims to analyze the policy of teacher training carried out in the province of Buenos Aires between 2004 and 2007,

---

\* Pedagoga. Doctora por el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex, Inglaterra. Magister en Ciencias Sociales con orientación en educación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: msouthwell@flacso.org.ar

\*\* Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Profesora en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: docce@fahce.unlp.edu.ar

through the analysis of the first curricular developments, the debates in different institutional spaces and –finally– approval of the new curricular design for teacher training. We are interested in describing how the new curricular design sought the development of teaching as a cultural worker, as a cultural producer, political subject, with critical-transformative perspectives and high commitment to their communities and public education. To do this, he sought to deploy training horizons taking into consideration the teacher not only as a teaching professional but also as a pedagogue and as a culture worker. The research question that enabled this inquiry sought to analyze the conditions displayed for the development of the teaching professional identity, within the framework of the social, educational and curricular discourses of a societal model that assigned a central role to the state as a driver, regulator and guarantor of the right to education for the population as a whole.

**Keywords:** Curriculum, Political-Cultural Horizons, Praxis.

## Introducción

En la Argentina, la afirmación de la educación como derecho social y una mayor principalidad estatal fue impulsada en términos legislativos por la sanción de la Ley de Educación Nacional (en adelante, LEN) en el año 2006. La mayoría de las normas sancionadas entre los años 2005 y 2015, en un contexto de revisión y crítica de los gobiernos neoliberales de décadas anteriores, contienen afirmaciones que dan cuenta de la principalidad del Estado respecto de la responsabilidad por la educación, vinculándola a la concepción de la educación como derecho social. Esta principalidad estatal contrasta con las orientaciones hacia la subsidiariedad del Estado que caracterizaron las políticas de la dictadura hacia la educación, que no se modificaron significativamente durante la década de 1980 y acentuadas por las leyes sancionadas en los '90 (incluso desde la

dictadura). Este artículo de investigación busca ocuparse específicamente de la política de formación de docentes llevada adelante en la provincia de Buenos Aires entre los años 2004 y 2007, a través del análisis de los primeros desarrollos curriculares, los debates realizados en distintos espacios institucionales y –finalmente– aprobación del nuevo diseño curricular para la formación de docentes.

## Las políticas educacionales en el período 2003-2015: reposicionando el rol regulatorio del Estado

Los modos en que se plantearon los vínculos entre escolarización e igualdad fueron revisados y reformulados por la política educativa impulsada a partir de 2003, cuando en la Argentina se inició el gobierno de Néstor Kirchner. Tal reformulación se dio en torno de la equivalencia discursiva igualdad-inclusión educativa, que dio lugar a dos cadenas de significantes emparentadas. Una de ellas asoció la igualdad y la inclusión educativas a la afirmación de la educación como derecho social, la principalidad de la acción estatal, la reconstrucción de lo común y la consideración de la diversidad; mientras que la otra enlazó la igualdad y la inclusión educativas a la idea de centralidad de la enseñanza<sup>1</sup>, el trabajo con situaciones de desigualdad educativa –tales como la sobredad y la repetencia– y de vulnerabilidad social, y la promoción de modos organizacionales alternativos para las instituciones escolares.

La LEN trajo consigo una serie de revisiones y modificaciones de principios: estableció

---

1 Una rica y completa exploración de esta dinámica ha sido desarrollada en la tesis de doctorado de Alejandro Vassiliades: *Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa* (2012) bajo la dirección de Myriam Southwell.

que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado. Éste asume un papel principal en asegurar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social. Luego de su dilución en el último tercio del siglo XX, la noción de igualdad aparece en el nuevo cuerpo normativo con diversas expresiones que también es posible observar en el contexto latinoamericano. De manera específica, en el caso argentino, la igualdad se inscribe como igualdad de oportunidades y se asocia a los intentos por instituir algo del orden de lo común y que tiene expresiones en retóricas universalistas.

En este marco, las políticas que la LEN denomina “de promoción de la igualdad educativa” aparecen asociadas al enfrentamiento de situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivada de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación (LEN art. 79). Estas políticas también se presentan ligadas a la inclusión, reconocimiento e integración de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios, enfatizando la necesidad de garantizar la “igualdad de oportunidades y resultados educativos” y la provisión de recursos materiales y pedagógicos a aquellos alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable (LEN art. 80). En este sentido, se establece la promoción de la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos (LEN art. 83).

Siguiendo y profundizando estos parámetros, en 2009, el Consejo Federal de Educación aprobó el Plan Nacional de Educación

Obligatoria<sup>2</sup>, en el que se plasman una serie de significados en torno de la idea de inclusión que venía desplegando el discurso oficial nacional en los últimos años. Se trató de un plan trienal que abarcaba la educación obligatoria definida por la Ley de Educación Nacional: la sala de cinco años, la educación primaria y la educación secundaria con todas sus modalidades. Allí se plantean una serie de problemas y desafíos relativos a los diferentes niveles y vinculados con la cuestión de la igualdad, presentada como una línea de política educativa. En relación al nivel primario, se señala la necesidad de completar el acceso al nivel; de ampliar la cobertura de las zonas rurales y avanzar con modelos organizativos alternativos y agrupamientos más flexibles; de mejorar las tasas de escolarización; de ampliar el acceso de adolescentes, jóvenes y adultos que “abandonaron” los estudios primarios o están en situación de encierro, a través de programas que permitan el cumplimiento de la obligatoriedad; de mejorar, con “urgencia” el acceso y permanencia en el nivel de niños, niñas y jóvenes pertenecientes a diferentes etnias aborígenes, contando con maestros interculturales y bilingües; de que los docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas más vulnerables, siguiendo lo establecido por la Ley de Educación Nacional (Ministerio de Educación de la Nación, 2009). Asimismo, el Plan vinculó la noción de igualdad a la posibilidad de reversión de algunos indicadores relativos a situaciones de “abandono” y repitencia escolar. Junto con ello, se puso un fuerte énfasis en la “permanencia con calidad y la finalización del nivel, sobre todo en sectores más desfavorecidos”.

En ese discurso, el contexto de desigualdad social que suponían grupos excluidos de la escolarización requirieron la consolidación

---

2 Resolución Nº 79/09 del Consejo Federal de Educación.

de políticas que avanzaran en la "inclusión y retención" de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que aún permanecían fuera del sistema educativo. En este marco, la formación docente inicial y continua aparecía como un factor clave de la calidad de la educación<sup>3</sup>. También se liga a la extensión de la jornada y a la universalización de la educación escolar para niños/as de cuatro años de edad, priorizando a los sectores más desfavorecidos (LEN art. 135) como modo de favorecer la inclusión educativa. Asimismo, el cuerpo normativo vinculó explícitamente el trabajo docente al logro de mayores condiciones de igualdad, por lo que la LEN instituyó la capacitación y actualización docente integral, gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera (LEN art. 67).

Como puede observarse, la inclusión fue el significante<sup>4</sup> central que organizó los signi-

ficados puestos a circular por las definiciones de política educativa (Southwell y Vassiliades, 2016). La noción de inclusión comienza a conformarse durante este periodo, en el significativo vacío donde es posible observar que la cadena equivalencial que lo configura se despliega a través de un conjunto de "significantes flotantes" (Laclau, 1996) que respondieron a demandas sociales, políticas y culturales que supusieron la configuración hegemónica de un discurso que apelaba a la ampliación de derechos de amplios sectores sociales. Una condición de posibilidad para que esto sucediera fue la aparición de un elemento nuevo, es decir, una diferencia que no logra articularse discursivamente en el marco de las políticas educativas de periodos históricos anteriores. El cumplimiento de la obligatoriedad escolar, la incorporación de modalidades de educación intercultural y en contextos de encierro, la integración de sujetos que transitan por los llamados "espacios no formales", la cobertura en zonas rurales, que los maestros con mayor experiencia trabajen en las zonas más vulnerables, son todas aspiraciones fundadas en la premisa de la inclusión escolar, asociada a la idea de igualdad y sustentada en una retórica universalista. En este marco debe leerse también la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Originada en octubre de 2009, constituyó una política del Estado Nacional que otorga una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Ejecutada a través de

---

3 En este marco, la LEN también crea, en el ámbito del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Formación Docente, como organismo responsable de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua (LEN art. 76).

4 Con el uso de la categoría significativo vacío se hace referencia a ciertos términos que son objeto de una lucha ideológica muy fuerte en la sociedad; por ello, estos términos van a propender a ser significantes tendencialmente vacíos —nunca totalmente vacíos— por el hecho de que dada la pluralidad de conflictos que ocurren alrededor de ellos no pueden ser fijados a una única articulación discursiva. Y, justamente, en el hecho de las disputas que suscitan en torno a ellos, reside su potencialidad y capacidad de interpelación. Aquí conviene detenerse en una confusión habitual, porque suele entenderse rápidamente que el calificativo de vacío habla en desmedro del término; muy por el contrario, el vaciamiento parcial habla de la potencia de un significante que

---

logra absorber a otros, se vacía parcialmente al mismo tiempo que incorpora sentidos y significaciones que lo exceden (Laclau, 1996).

la ANSES, se otorga a todo ciudadano/a que cumpla con los requisitos básicos, estando su pago condicionado a la acreditación del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, controles de salud y vacunación. De modo general, estas medidas, han representado la reversión de algunas de las políticas de los '90 en un contexto de significativo crecimiento económico. Ambas administraciones han adoptado un discurso que enfatiza la intervención del Estado y los derechos sociales y que en el plano pedagógico se despliega a partir del par igualdad-inclusión (Southwell y Vassiliades, 2016).

### **Acerca de la “centralidad de la enseñanza”: notas sobre un modo de pensar la inclusión**

Desde el punto de vista de la discursividad oficial, la implementación del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) por parte del Ministerio de Educación de la Nación a partir del año 2004 constituyó una de las vías principales a través de la cual se redefinieron los términos en que se había planteado la relación entre educación e igualdad en las reformas de la década del '90 en nuestro país. Dirigido al nivel primario y específicamente a sectores en condiciones de vulnerabilidad social, el PIIE presentó algunas notas distintivas respecto de las políticas focalizadas desplegadas en la mencionada década y puso a circular sentidos y significados diferentes para la escolarización y el trabajo docente. Entre ellos, cabe destacar el papel principal asignado al Estado en garantizar el derecho a la educación de las nuevas generaciones y la apuesta a la igualdad de oportunidades educativas como una dimensión constitutiva de la igualdad social, un valor asociado al hecho de que las iniciativas pedagógicas estén orientadas a fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, reposicionándolos y ubicándolos en el centro de la tarea escolar cotidiana.

Comprendió actividades de apoyo a las iniciativas emanadas de las comunidades educativas, para lo que ofrecía acompañamiento pedagógico y financiero a través de un subsidio, como así también recursos e instancias de formación docente, el impulso al establecimiento de vínculos entre la escuela y la comunidad, el reparto de recursos materiales para las escuelas, como asimismo para el mejoramiento de la infraestructura escolar. En torno de la idea de “reposicionar la enseñanza”, la propuesta del PIIE pone en relación la realización del derecho a la educación con la distribución de bienes y el mejoramiento de las condiciones materiales como una de las vías para alcanzar la igualdad de oportunidades, asociada a la igualdad social.

Así, la noción de centralidad de la enseñanza estructuró el discurso pedagógico oficial nacional desde 2004 a 2015, estando estrechamente emparentada a la idea de inclusión y la reposición del valor de la igualdad. Ellos se asociaron a una serie de ideas relativas a la construcción de agrupamientos institucionales más flexibles y al fortalecimiento de la autoridad adulta y el cuidado de las nuevas generaciones, como modos de producir respuestas a situaciones de sobreedad, repitencia y exclusión escolar consideradas de “desigualdad educativa”. La “centralidad de la enseñanza” se vio, así, asociada a la posibilidad de construcción de escenarios más igualitarios (Vassiliades, 2012). La noción de igualdad, por su parte, se tornó equivalente de la de inclusión y se emparentó a la principalidad estatal, la afirmación del derecho social de la educación y la restitución de lo común, cuestión que se expresó, fundamentalmente, en el tratamiento del tema de la diversidad, la promoción de otras modalidades educativas, la implementación de la Asignación Universal por Hijo y el establecimiento del carácter “nacional” de la educación y del piso común de aprendizajes para todos/as los/as estudiantes.

## **Las políticas educativas en la provincia de Buenos Aires: la gran consulta bonaerense**

En consonancia con los planteamientos desarrollados a nivel nacional, en el ámbito bonaerense la Ley Provincial de Educación (en adelante, LPE), sancionada en 2007, establece y reconoce como responsabilidad indelegable del Estado el derecho a la educación. De este modo, en su artículo 6 plantea la responsabilidad indelegable del Estado en materia educativa. Las máximas autoridades educativas de la provincia fueron durante este período: Mario Oporto (2001-2005); Adriana Puiggrós (2005-2007) y, nuevamente, Mario Oporto (2007-2011).

En ese marco, se desarrolló durante los años 2004 y 2005 en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un proceso de consulta social en relación a la educación, la formación docente y el rol social de la escuela. Así lo describe quien fuera Subdirectora y Directora de la Dirección de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires (2009-2015) durante la reformulación e implementación curricular para el Profesorado de Nivel Primario:

“A.G.: En la Provincia de Buenos Aires en el Nivel de Educación Superior se inició un proceso de democratización de las instituciones y de la construcción del conocimiento y del saber. Provincia de Buenos Aires empieza a tomar contacto con autoridades a nivel nacional inclusive con diferentes instancias a nivel gubernamental y sindical con lo que fue todo el proceso del Congreso Pedagógico y el Documento de Base de la CTERA en su momento, donde se marcaba con claridad –luego de las políticas neoliberales del ‘90– cuál era el estado de situación de la formación docente a nivel nacional y qué nivel de impacto que tenía esa segmentación y esta fragmentación de la formación, fundamentalmente en los Profesorados de Educación Inicial y Primaria. Ese fue uno de los ítems que se tuvo en cuenta como indicador

de este proceso de construcción y de reformulación del Profesorado de Educación Primaria.

Casi en paralelo también se trabaja tanto a nivel nacional como a nivel provincial sobre lo que fue el informe Davini<sup>5</sup>, articulado con el trabajo de base de la CTERA. Se inicia entonces un proceso de consulta provincial sobre cuáles serían los horizontes acerca de qué escuelas y qué docentes eran necesarios. Deberíamos tener en cuenta desde el gobierno de la gestión central (la opinión de) la sociedad bonaerense en su conjunto. Uno de los primeros casos que se da es una consulta de carácter abierta a diferentes referentes, no solamente del sistema educativo, sino desde la sociedad en su conjunto, como fueron diferentes organizaciones sociales, barriales, bibliotecas populares, como proceso de consulta. Después con determinados actores del sistema educativo provincial. Ya en ese momento estaban las primeras definiciones acerca de la Ley de Educación Provincial que se sancionó en 2006, ese proceso que estoy mencionando se produce en 2004-2005, antes de la LEN.

Por lo tanto, se inicia el proceso de consulta –con instrumentos como talleres, entrevistas– a otras organizaciones y al propio sistema. Se tuvo en cuenta por supuesto a directores y maestros de escuelas de la provincia con la característica de la complejidad y diversidad que tiene. Directores y maestros de escuelas primarias porque no es lo mismo las experiencias, los recorridos, las vivencias, la construcción de la subjetividad de una escuela, como puede ser del conurbano y de las características también y la diversidad que el propio conurbano tiene; para evitar el error de hacer una lectura general,

---

5 Se refiere al “Estudio de la calidad y la cantidad de la formación docente investigación y capacitación en Argentina” coordinado por Ma. Cristina Davini.

global del conurbano que tiene sus particularidades. Y desde norte a sur, de este a oeste de la Provincia de Buenos Aires, con el universo de escuelas primarias que la provincia tiene, se trabajó en talleres, en entrevistas personales con directores y maestros, también con supervisores que en ese momento todavía eran areales; antes de la ley no existían los inspectores jefes distritales y regionales. (...) Ese fue el primer proceso” (Entrevista a Directora de Educación Superior).

A partir de este testimonio es posible destacar que uno de los sentidos vinculados a la inclusión tuvo vinculación con participación, con la “democratización y/o apertura” de los sentidos del sistema educativo y el reconocimiento de la diversidad en todos los aspectos del término: social, cultural, económica.

De modo similar, en la búsqueda de un profundo involucramiento de los sujetos destinatarios de dicha política, se realizaron también procesos de consulta a los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), se desarrollaron reuniones, convocatorias, jornadas de reflexión institucionales, en los cuales se apuntaba a generar y promover la participación de los sujetos en la reformulación curricular. Las entrevistas realizadas a funcionarias de gobierno, a asesoras curriculares convocadas para dicho fin, a docentes y directivos de diversos ISFD de la Provincia de Buenos Aires, así como la recuperación de algunas ideas centrales de Jorge Huergo en tanto Director de Educación Superior de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, permiten dar cuenta de los mismos, sus disputas y sus tensiones<sup>6</sup>.

En este sentido, MGPC explicita la serie de acciones promovidas por el Estado provincial para desarrollar y orientar dicha consulta:

“Los diseños surgen de la producción de equipos técnicos en consulta con los/as docentes (profesores/as, equipos directivos e inspectores/as) de los respectivos niveles. El proceso de revisión y elaboración contó con numerosos aportes provenientes de diferentes actores del sistema educativo y de la comunidad, quienes no sólo facilitaron insumos para el análisis, sino también para la validación de los primeros documentos elaborados. Entre estos aportes, que constituyen los antecedentes de los diseños curriculares, se destacan:

- Ronda de Consultas 2004. El futuro de la educación: tanto docentes como alumnos/as y sus familias participaron a través de la respuesta a un cuestionario.
- Plan Provincial de Consulta 2006 sobre la nueva Ley de Educación Nacional: en el marco de la iniciativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, la provincia de Buenos Aires impulsó y sistematizó una amplia consulta, utilizando múltiples estrategias dirigidas a diferentes actores, entre las que pueden destacarse: publicación de artículos para el debate, recepción y análisis de documentos elaborados por diversas organizaciones públicas y privadas, reuniones de trabajo con representantes de distintos sectores involucrados, jornadas de discusión regionales, jornadas institucionales, encuestas a alumnos/as, familias y foros juveniles en el Portal ABC.
- Plan de Consulta 2007. Nueva Ley Provincial de Educación: se desarrolló una amplia campaña de difusión mediática, se distribuyeron documentos destinados a las instituciones educativas, se organizaron jornadas institucionales y reuniones con todos los miembros del sistema educativo y con grupos de interés (gremios;

---

6 Para una lectura más detallada de este proceso, invitamos a consultar la tesis doctoral de Noralí Boulán (2019): *Políticas de formación de profesores de nivel primario en la provincia de Buenos Aires. Discursos, curriculum y proce-*

---

*sos identificatorios (2006-2016)*, dirigida por Myriam Southwell.

organizaciones políticas, culturales, sociales y comunitarias; asociaciones estudiantiles; organismos de Derechos Humanos; cámaras empresariales; organizaciones de la producción y el trabajo; credos religiosos; rectores/as de universidades nacionales y privadas con asiento en la Provincia; colegios profesionales).

- Materiales de desarrollo curricular que introdujeron en los distintos niveles y modalidades enfoques conceptuales y orientaciones didácticas que implicaron revisiones de los diseños en vigencia.
- Informes de resultados de los operativos de evaluación y de investigaciones cualitativas elaboradas por los equipos técnicos de la DGCyE.
- Experiencias innovadoras realizadas fundamentalmente en el marco de distintos programas educativos que se implementaron durante los últimos años en las instituciones del sistema.
- Informes de supervisión que dieron cuenta del tratamiento institucional de materiales de desarrollo curricular, así como de las experiencias innovadoras.
- Observaciones y relevamientos de los Equipos Técnicos Regionales en el marco de los encuentros de capacitación docente.
- Encuentros provinciales, regionales y distritales con representantes del sistema educativo organizados por las Direcciones Provinciales de nivel.
- Visitas a instituciones educativas de autoridades y equipos técnicos de la DGCyE. Estas valiosas contribuciones confirmaron la necesidad de producir nuevos diseños curriculares. (DGCyE, MGPC: 10)<sup>7</sup>.

“Se hicieron también algunos talleres con los estudiantes, porque también fueron tenidos en cuenta, pero en ese momento con mayor grado de implicancia los docentes y los equipos di-

rectivos en forma conjunta con los inspectores. ¿Por qué digo esto? porque es importante destacar que la transformación o la modificación de esos diseños curriculares tenían un sentido social y político educativo transformador o por lo menos en ese momento se intentaba que pudiese romper con las estructuras o con las matrices de carácter social e institucional que el propio nivel tenía acerca de lo que es formar un docente para la educación primaria” (Entrevista a Directora de Educación Superior).

Todo este proceso implicó la conformación de una Mesa de Discusión y Consenso, conformada por todos los actores anteriormente mencionados: los funcionarios de la DES, de la DIPREGEP<sup>8</sup>, los representantes gremiales de los sindicatos docentes de la provincia, los Representantes de los Consejos Directivos Regionales y los especialistas convocados a fin de realizar una *síntesis* de las consultas, debates y discusiones propuestos en las etapas previas para llegar, de ese modo, a la “Redacción del Documento Final de Transformación Curricular”.

### **El diseño curricular de la formación docente**

A partir de lo enunciado por los Lineamientos Curriculares Nacionales (LCN), el gobierno de la provincia de Buenos Aires desarrolló el proceso de redefinición curricular que permitirán la formulación de los Diseños Curriculares (DC) para los Profesorados de Educación Primaria, Educación Inicial y Educación Física. En esa política curricular se retoman los lineamientos de la Ley de Educación Provincial en relación a prescribir la enseñanza de contenidos educativos, social y científicamente pertinentes. Para ello, la Dirección General de Cultura y Educación elaboró “diseños, pro-

---

7 Dirección General de Cultura y Educación (2007). *Marco General de la Política Curricular*. La Plata.

---

8 Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada.

puestas y materiales de desarrollo curricular” (DGCyE, MGPC, 2007: 10). Así, el Marco General de la Política Curricular (2007) establece el Estado en relación a la construcción de lo social:

“Algunas representaciones describen al Estado como una totalidad homogénea, como una entidad aislada, separada y distante de la sociedad, que lleva adelante un proyecto uniforme. Sin embargo, esta concepción resulta insuficiente para explicar la complejidad del Estado. En esta perspectiva, éste constituye una construcción social y, por lo tanto, contiene la conflictividad y las diferencias presentes en la comunidad. Es conveniente pensar las políticas estatales como posicionamientos que involucran distintos proyectos e intereses que se dan en el marco de procesos sociales más amplios, en lugar de entenderlas como discursos y acciones unívocas.

El Estado, además, como modo de organización jurídica de los ciudadanos/as para la consecución de sus proyectos de vida, es quien debe garantizar los derechos de todos los sujetos. [...] Ante la preponderancia de las acciones focalizadas, impulsadas en la década de 1990, los diseños y propuestas curriculares constituyen un componente significativo de las políticas públicas universales en materia educativa, concebidas como herramientas para hacer efectiva la igualdad y la inclusión” (DGCyE, DES, MGPC, 2007: 12).

Los DC de Formación Docente establecieron la extensión de la carrera de Profesorado en Educación Primaria a cuatro años, lo cual posiciona a sus graduados en igualdad de condiciones en relación a los graduados universitarios ante la posibilidad de acceder a posgrados universitarios; la creación de un espacio curri-

cular, los “Talleres de Integración Interdisciplinarios” (TAIN) que se configuraron como un espacio donde cada institución formadora dispone en forma mensual de cuatro horas con el propósito de discutir diversas problemáticas político-pedagógicas con la participación de profesores y de docentes en formación de cada institución y cuyo eje estructural es el “Campo de la Práctica Docente” y las “Herramientas de la Práctica” correspondientes a cada año de la carrera. Estos espacios de intercambio surgieron por la necesidad de unificar la histórica atomización y fragmentación de las diversas cátedras, de modo de pensar la formación como una totalidad, con visión crítica y con la intención de favorecer la participación democrática, donde, particularmente los estudiantes pudieran expresar, debatir y consensuar la propia formación que estaban recibiendo.

Así se encuentra expresado en el anexo de la Resolución 24 del Consejo Federal de Educación del 2007, que establece los LCN, detallan los fundamentos político-pedagógicos que configuran dicha política educativa, formulan referencias al rol docente la importancia de la actualización y desarrollo de una formación que apunte a la criticidad y autonomía de los maestros, donde se comprende el ejercicio de la docencia desde una perspectiva política, reflexiva, crítica y positiva:

25.1. La docencia como práctica de mediación cultural reflexiva y crítica, caracterizada por la capacidad para contextualizar las intervenciones de enseñanza en pos de encontrar diferentes y mejores formas de posibilitar los aprendizajes de los alumnos y apoyar procesos democráticos al interior de las instituciones educativas y de las aulas, a partir de ideales de justicia y de logro de mejores y más dignas condiciones de vida para todos los alumnos

25.2. La docencia como trabajo profesional institucionalizado, que se lleva a cabo en las instituciones educativas, en el marco de la construcción colectiva de intereses públicos, de

---

9 Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Educación Superior (2007). *Marco General de la Política Curricular*. La Plata.

aspiraciones compartidas y del derecho social a la educación. Ello implica la necesaria autonomía y responsabilidad profesional para la genuina toma personal de decisiones para enseñar, como una actividad comprometida, enriquecedora y para construir espacios de trabajo compartido y colaborativo en las instituciones escolares en las que el trabajo del equipo docente pueda primar por sobre el trabajo individual y aislado. Requiere, asimismo, del ejercicio de la autoridad pedagógica, no como autoridad formal, sino como profesional reconocido y legitimado por su responsabilidad en la enseñanza y sus propuestas educativas.

25.3. La docencia como práctica pedagógica construida a partir de la transmisión de conocimientos y de las formas apropiadas para ponerlos a disposición de sus alumnos y que toma a la diversidad como contexto. Ello implica la capacidad de analizar la práctica cotidiana incorporando las dimensiones siempre particulares del contexto de la práctica tanto a nivel organizacional como del aula, en vistas a la mejora continua de la enseñanza. Estas prácticas requieren interrogarse acerca de la contextualización de los principios generales de la enseñanza en los espacios locales de su realización.

25.4. La docencia como práctica centrada en la enseñanza implica capacidad para:

- dominar los conocimientos a enseñar y actualizar su propio marco de referencia teórico
- adecuar, producir y evaluar contenidos curriculares
- reconocer el sentido educativo de los contenidos a enseñar
- ampliar su propio horizonte cultural más allá de los contenidos culturales imprescindibles para enseñar en la clase
- identificar las características y necesidades de aprendizaje de los alumnos como base para su actuación docente
- organizar y dirigir situaciones de aprendizaje, utilizando al contexto sociopolítico, sociocultural y sociolingüístico como fuente de enseñanza

- concebir y desarrollar dispositivos pedagógicos para la diversidad asentados sobre la confianza en las posibilidades de aprender de los alumnos
- involucrar activamente a los alumnos en sus aprendizajes y en su trabajo
- acompañar el avance en el aprendizaje de los alumnos identificando tanto los factores que lo potencian como los obstáculos que constituyen dificultades para el aprender
- tomar decisiones sobre la administración de los tiempos y el ambiente del aula para permitir el logro de aprendizajes del conjunto de los alumnos
- conducir los procesos grupales y facilitar el aprendizaje individual
- reconocer y utilizar los recursos disponibles en la escuela para su aprovechamiento en la enseñanza
- seleccionar y utilizar nuevas tecnologías de manera contextualizada
- reconocer las características y necesidades del contexto inmediato y mediato de la escuela y de las familias
- participar en el intercambio y comunicación con las familias para retroalimentar su propia tarea
- trabajar en equipo con otros docentes, elaborar proyectos institucionales compartidos y participar y proponer actividades propias de la escuela" (CFCyE, Res 24/07: 8-9).

El DC para el Profesorado de Educación Primaria 2007 estableció una serie de modificaciones, entre las cuales queremos destacar:

- La duración de la carrera, que se extiende de tres a cuatro años.
- El campo de práctica docente incluye dos ejes, la "Prácticas en terreno" y las "Herramientas de la práctica", que se configuran como ejes transversales de todos los años, focalizado en diversos espacios sociales, no sólo en el escolar.
- Se genera el Taller de Integración Interdisciplinar (TAIN), como un espacio curricular

transversal a todas las materias en cada uno de los años, compuesto por 4 horas reloj mensuales, con el objeto de brindar tratamiento a las diversas problemáticas y/o temáticas que cada institución y/o estudiantes y docentes consideren oportunas tratar en función del eje mencionado para cada año de la carrera.

“Se puede plantear una característica particular del diseño de la Provincia de Buenos Aires. Fue un reclamo histórico que los docentes de la formación inicial tenían, que era tener tiempo de trabajo con los estudiantes y con los docentes de otras áreas o campos del conocimiento. Por lo tanto, esos diseños integran a los Talleres Integradores Interdisciplinarios (TAIN). Es el trabajo compartido de docentes y estudiantes a lo largo de todo el ciclo lectivo y de todos los años de formación” (Entrevista a Directora de Educación Superior).

“El diseño curricular está organizado alrededor de cinco Campos y Trayectos opcionales, vinculados por preguntas centrales y organizadores de relaciones entre las diferentes Materias que los componen:

- Campo de Actualización Formativa. ¿Qué aspectos de la formación previa es necesario profundizar para transitar la formación docente?
- Campo de la Fundamentación. ¿Cuál es el sentido de la docencia en el mundo actual en la sociedad latinoamericana y argentina?
- Campo de la Subjetividad y las Culturas. ¿Qué saberes permiten el reconocimiento y la comprensión del mundo subjetivo y cultural del sujeto de la educación?
- Campo de los Saberes a Enseñar. ¿Cuáles son los núcleos de saberes significativos y socialmente productivos que se articulan en la enseñanza?
- Campo de la Práctica Docente. ¿Cuáles son los recorridos formativos necesarios para asumir una *praxis* transformadora de la práctica docente?

- Trayectos Formativos Opcionales. ¿Cuáles son los recorridos complementarios de la formación que percibe y propone cada Institución?” (DC, 2007: 27 y siguientes).

De acuerdo a la incidencia de Jorge Huerdo en su rol de Director de Educación Superior (DES) durante este proceso en el periodo 2005-2007, resulta productivo recuperar su concepción sobre la gestión pública<sup>10</sup>. Huerdo (2010) sostiene dos observaciones, por un lado, se relaciona con la guerra y su finalidad, retomando los términos de Paulo Freire, es el exterminio del otro, su disolución. En cambio, en la segunda acepción, apoyando en los planteos freireanos discute con la noción empresarial de “gestionar”, apoyada desde lógicas mercantilistas. De acuerdo con ello, Huerdo supone que la gestión es (y debe ser) un producto colectivo: una acción y un “hacer con otros”. Es decir, entiende la gestión en relación a la constitución de identidades, las relaciones de poder en ella implicadas y las diversas articulaciones necesarias para construir hegemonía. En sus palabras, la gestión es:

“[...] un proceso de construcción colectiva desde las identidades, las experiencias y las habilidades de quienes allí participan. Esto quiere decir que el proceso de gestión no debe apuntar a la negación o aplanamiento de diferencias, o al acallamiento de conflictos; sino que necesariamente debe articularlos, construyendo procesos colectivos, donde lo ‘colectivo’ no es lo homogéneo, sino una plataforma y un horizonte común, una trama de diferencias articuladas

---

10 Partiendo de un análisis etimológico del concepto, se acerca a su significado proveniente de término “gestio-onis”. Según explicita, el mismo puede comprenderse a partir de dos concepciones del verbo “gestar”, la primera, como el accionar a llegar adelante, pero que también posee un segundo significado relativo con “gestación”, “llevar encima”.

en una concreción social. Lo que implica el reconocimiento y la producción de una cultura colectiva, organizacional o institucional. [...] La gestión implica también una concepción y una práctica respecto del poder, de la administración y la circulación del mismo y de las formas de construir consensos y hegemonías dentro de una determinada organización o institución. Vale recalcar que la construcción de hegemonías (según lo expresan los filósofos Ernesto Laclau y Chantal Mouffe) no significa inmediatamente el planteamiento de situaciones de dominio, sino la posibilidad y el proyecto de articulación de fuerzas y de diferencias, a través de un imaginario y un objetivo común. Por eso, gestionar es más que conducir (2010: 3).

Esta concepción tuvo una significativa incidencia en lo propuesto en el MGPC. Asimismo, es factible encontrar la concepción del currículum desarrollada por Alicia de Alba (1995) en relación a los sujetos sociales que se implican en el mismo. De acuerdo al análisis de los documentos de circulación interna que conformaron el proceso de consulta para la redefinición curricular, consideramos que los aportes de la autora pueden evidenciarse en, al menos, dos sentidos: la participación de tres tipos de sujetos, esto es, sujetos de determinación curricular, sujetos de estructuración formal del currículum y sujetos de desarrollo curricular, así como sus funciones específicas, pero, en segundo lugar, y quizás ésta dimensión es la que cobra mayor relevancia, es que las funciones mismas que se determinan para cada uno de los sujetos se relacionan y se retroalimentan mutuamente. Consideremos más explícitamente esta afirmación: si bien de Alba plantea, claro está, el currículum como un conjunto de negociaciones, puede leerse que los sujetos intervinientes poseen distintos niveles de participación (Estado, instituciones, prácticas cotidianas –docentes y estudiantes en el espacio cotidiano del aula–) en el caso particular que nos ocupa, puede sos-

tenerse que mediante el proceso de consulta promovido desde el Estado Provincial (sujeto de determinación curricular), las funciones de los sujetos de estructuración y desarrollo curricular se producen en el mismo nivel de significación, negociación e importancia. De este modo, la consulta se configuró como un proceso de retroalimentación entre los sujetos de determinación curricular, los sujetos de estructuración formal del currículum y los sujetos de desarrollo curricular. Parece existir allí una orientación que apela a la construcción participativa y con cierto nivel de horizontalidad en la toma de decisiones en el proceso de redefinición curricular.

De las implicancias de estos procesos es muy clara la narración que testimonia quien era en ese momento Directora Provincial de Educación Superior y Capacitación Educativa:

“En ese momento ocurre algo grave que es el hecho de que nosotros teníamos muy avanzado el proceso de construcción curricular, no exento de todas estas tensiones con algunos grupos que estaban realmente “de punta”. Se dio que estuvo antes que la Resolución 24/07<sup>11</sup>, es decir, nuestros diseños estaban antes que los lineamientos federales y era un problemón porque producir lineamientos federales se hacía por primera vez en la historia. Implicaba generar un sistema nacional de formación docente que fijara extensión de la carrera, cantidad de años académicos, lineamientos en términos de asignaturas o talleres o ateneos, qué formato iba a tener la unidad curricular, qué contenidos fundamentales. [...] Además nuestro diseño iba a introducir algo que fue una negociación de último minuto, cómo entraba en el diseño el

---

11 La entrevistada refiere a la Resolución 24 del Consejo Federal De Educación del año 2007, que establece los “Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial”.

TAIN<sup>12</sup>. Esta era una discusión enorme también en la que venían participando activamente los sindicatos. [...] Porque nuestro diseño era mucho más disruptivo, desde la técnica de escritura curricular hasta el enfoque teórico, el marco político pedagógico.”

Planteado desde la comprensión del contexto social consecuente de la crisis social y política de 2001, los “Documentos Bases de Discusión”: DB I, DB II y DB III, enviados a los ISFD suponen un posicionamiento que rechaza el “relato único” desarrollado por el neoliberalismo, lo cual implica la necesidad de invitar y hacer partícipes a los actores involucrados en el proceso de definición curricular, bajo un proceso basado en el diálogo. Esto nos orienta, necesariamente, a otro aspecto señalado con el que comprendemos la redefinición de la política curricular: la concepción de la educación como acto político.

“La propuesta de *redefinición curricular* no va en el sentido de una fundación o una innovación que desconozca a los sujetos y los procesos históricos de nuestra educación. Ni siquiera en el sentido de una ‘reforma’, que tipificó la etapa anterior del estado neoliberal. La propuesta pretende recoger y resignificar matrices de pensamiento, de política educativa y de prácticas pedagógicas que fueron experimentadas en nuestro país y en América Latina, con un sentido popular, crítico y liberador. En ese sentido, hablamos de ‘redefinición’, aludiendo a una

resignificación y un reacomodamiento más que a una ‘reforma’, que permita trabajar elementos curriculares de fondo y no meramente de forma, apuntando a reforzar aquello que pueda fortalecerse y profundizarse, a transformar lo que deba modificarse, a la vez que a abandonar o morigerar aquellos elementos que significan cuestiones formales o que no contribuyen significativamente a la formación deseada” (DGCyE -DES, DB I, 2006: 16).

Se hace evidente allí, la noción del curriculum como proceso de desarrollo participativo, pero también el destacado de un posicionamiento docente, asociado a la construcción de los saberes que realizan los docentes en contextos históricos, políticos, sociales, culturales y económicos particulares dentro de determinadas condiciones de posibilidad para que ello ocurra. En este sentido, se procura explicar la concepción no sólo acerca del rol docente, sino también de la educación como acto político y una concepción de la docencia que procura acercarse a la noción de “tradiciones docentes” que se consideró dentro de dicho proceso de redefinición curricular, así como el rol del Estado, las políticas públicas y la función de los asesores, expertos en educación, que fueron convocados para tal fin.

Vinculado con esta noción, en los últimos años he venido desarrollando el concepto de posición docente (Southwell, 2008; 2013; 2015). Cuando nos preguntarnos acerca de qué hace la diferencia de las trayectorias de formación que ofrecen unas y otras instituciones, partimos de retomar valiosas indagaciones sobre las regulaciones del trabajo docente en los estudios de historia, política y sociología de la educación en los últimos años. Desde diversos marcos teóricos y epistemológicos, un vasto número de investigaciones se han dedicado a analizar la cuestión para aproximarse a dar cuenta de problemas tales como las relaciones entre educación escolar y reproducción social y cultural, los vínculos entre el

---

12 Talleres de Integración, que se orientan a reuniones presenciales entre profesores y estudiantes de los Institutos de Formación Docente y que se constituyen como espacios curriculares nuevos (horas obligatorias y pagadas a los docentes) por fuera de los espacios constituidos por las materias de la carrera, precisamente, para lograr la articulación e integración de los contenidos dictados en cada una de ellas.

trabajo docente y la producción o el combate de la desigualdad, las disputas en torno de derechos laborales de los profesores, las diversas orientaciones del Estado, etcétera. Desde estos ricos y necesarios abordajes, hemos ido buscando incorporar otras dimensiones para seguir aproximándonos a esa pregunta –siempre abierta– sobre ¿qué hace la diferencia? Cuando notamos como en instituciones similares, que atienden a matrículas muy similares, que trabajan con los obstáculos y las posibilidades comunes, con docentes igualmente regulados y con condiciones salariales iguales, habilitan trayectos formativos sustantivamente distintos para sus estudiantes.

En esa búsqueda hemos abordado el modo en que los y las educadores construyen *posiciones docentes* en el trabajo cotidiano con situaciones de desigualdad social y educativa, que suponen una particular lectura de esos problemas y la configuración de identidades que organizan relaciones, dinámicas y estrategias para su resolución, a partir de concepciones específicas respecto del sentido de su tarea, la presencia de elementos históricos de la profesión y la presencia de sentidos utópicos y democratizadores que se hibridan y articulan precaria y paradójicamente con otros paternalistas o normalizadores (Southwell y Vassiliades, 2014). La idea de posición docente recoge un conjunto de revisiones que movimientos como el “giro cultural” o “hermenéutico” y “giro discursivo” incluyeron en el campo de la investigación social y educativa. En particular, se funda en la necesidad de considerar de forma central la construcción de significaciones por parte de los sujetos y de superar los análisis apriorísticos de la subjetividad, despegándola de ser un efecto de determinaciones de algún tipo. Por un lado, la noción de *posición docente* se funda en la idea de que la enseñanza supone el establecimiento de una relación con la cultura que no está situada en coordenadas predefinidas, fijas y definitivas. Esta relación supone vínculos con los saberes y las formas de

su enseñanza que nunca se encuentra del todo estabilizada, al sufrir alteraciones motorizadas por la búsqueda e invención de respuestas en el contexto de los procesos de escolarización.

Hablar de sujeto remite a posiciones de sujeto en el interior de un discurso. Los sujetos no constituyen el origen de las relaciones sociales, ya que la experiencia depende de condiciones discursivas de posibilidad (Laclau y Mouffe, 1987). Señalan que es imprescindible tener en cuenta que las posiciones de sujeto se configuran una serie de posiciones diferenciales. En este marco, la categoría de *posición docente* se refiere, así, a una construcción que se da en la relación, no siendo posible definirla, establecerla y asirla de antemano y desgajada de la construcción histórica de dicho trabajo. Se compone de la circulación de sentidos y de los discursos que regulan y organizan el trabajo de enseñar y, específicamente, a los múltiples modos en que los enseñantes asumen, viven y piensan su tarea y los problemas, desafíos y utopías que se plantean en torno de ella. La construcción de una posición docente implica formas de sensibilidad y modos en que los y las docentes se dejan interpelar por las situaciones y los otros con los que trabajan cotidianamente, como así también por las vías a través de las cuales intentan ponerse a disposición, desarrollan su trabajo de enseñanza y prefiguran vínculos que no están previamente establecidos, sino que se construyen en la relación. Asimismo, esta conceptualización acentúa la dimensión de posición activa, decisional, dilemática, inherentemente política en posiciones que se desarrollan en cada situación (Southwell, 2013).

### **Contorno social, horizontes formativos y *praxis*: nociones en interpelación y reflexión**

Como hemos mencionado, el Plan de Trabajo propuesto a los ISFD, no se redujo a una serie de líneas de acciones verticales desde los niveles gubernamentales, con el asesoramiento de

especialistas para concluir en una implementación de las determinadas acciones. Por el contrario, supuso un proceso circular de consulta, orientado por los funcionarios de la Dirección de Educación Superior de la provincia de Buenos Aires.

En las entrevistas realizadas a docentes y autoridades de los ISFDs, se evidencian las tensiones, las disputas y las interpretaciones que la redefinición curricular suponía.

“Muchos docentes de este instituto fueron convocados básicamente en el área de práctica, muchos, como cinco o seis, y en algunas áreas de las didácticas específicas, que después los pusieron, los nominaron en los documentos preliminares y en realidad muchos de ellos pidieron sacar sus nombres del documento preliminar, porque en ese momento muchos interpretaron que era una discusión que en realidad estaba definida antes, esto fue lo que pasó en esta institución” (Directora de la Región 1).

“Trabajé en formación docente por más de 20 años y en un instituto en particular, 22 años. Con lo cual pasé por distintos planes de estudio sobre todo en el Profesorado de Educación Primaria y cuando se hace este cambio, hay algo que resulta absolutamente novedoso que se da ahí y es que no se plantea sólo en el cambio curricular en términos de currículum, de la prescripción del plan de estudios, sino que desde el vamos lo que hace –sobre todo Jorge Huergo personalmente y con el equipo que él tenía– hacen todo lo que es un proceso de acompañamiento a la implementación curricular. Yo fui parte de eso, se inicia con el primer año (de la carrera) y a medida que avanzan se va acompañando a lo largo de los años. De hecho, lo que se notó es que a medida que corrían los años la participación nos era más dificultosa. Uno sabe que hay pensamientos que son de financiamientos, de otras cuestiones. El tercer año ya era un poco más difícil, pero se veía un trabajo sostenido en las prácticas y en el cuerpo incluso, de considerar que no se podía plantear

algún tipo de cambio sólo mandando documentos. Sino que había un trabajo muy comprometido de encuentros con las personas, con equipos, con juntar gente de distintas regiones y ponerse a trabajar y a trabajar en las representaciones, en lo que eso venía a cuestionar de varias situaciones. Lo más novedoso en este Diseño es que la práctica docente como vertebrador, como eje vertebrador de la formación; es algo que ya venía de los documentos de Nación y que viene incluso de la gestión de los años '90, que venía de la mano del BID, de los documentos que se elaboraron en ese momento y que había financiamiento externo para hacer esos cambios. La diferencia es que acá lo que se planteaba era una idea de práctica docente que no era solo lo estrictamente escolarizado, entonces se planteó la gran novedad que era que el primer año de práctica era por fuera del sistema educativo y trabajar cuestiones mucho desde Freire, en generación de educación, además de lo formal educación popular y tratando de trabajar algo de eso” (Entrevista a Docente Campo de la Práctica Región 11).

“A la luz de los años uno va viendo que siempre que aparece una reforma curricular, un diseño nuevo genera expectativa, genera inseguridades. No todos están de acuerdo en que una reforma curricular es un desafío que hay que afrontar, pero no desde la queja, sino que hay que ponerse a estudiar. Eso fue un poco lo que pasó, pero bueno más allá de eso, los profesores sólo pudieron discutir, pero no pudieron contestar ninguna conclusión, ninguna posición definida de manera institucional. [...] Después de otras cuestiones, por ejemplo, los profesores estuvimos todos un tanto en desacuerdo, yo me puedo incluir en esto, en el tema de considerar al docente como un animador cultural” (Entrevista a Directora de la Región 4).

El documento que finalmente configuró el DC se caracteriza por plantearse como un documento que, sin perder su condición prescriptiva, posee una marcada y profunda

fundamentación teórica, donde pueden leerse particularmente los aspectos analizados en este trabajo y la explicitación de las materias que componen cada campo de la carrera, constituidas por un mínimo de contenidos, omitiendo metodologías y/o sugerencia de trabajo para los mismos.

En relación a la categoría "horizonte formativo", la misma se presenta como una noción amplia y abierta, dentro de la cual se pueden evidenciar tres claros sentidos en cuanto a la configuración de un rol docente y una clara definición sobre el mismo. Desde esta perspectiva, se asume al docente como trabajador de la cultura, como pedagogo y como profesional de la enseñanza. Tal como expresa el propio marco curricular:

"La noción de horizonte formativo alude a esa zona de imaginación en la tensión entre un sujeto real y tendencial (si la tendencia al futuro fuera "natural") y un sujeto deseado (siempre imposible). Como noción histórico-prospectiva, toma distancia de una mera enumeración de "competencias", así como de la idea de perfil de formación, en la medida en que pone énfasis en un proceso de construcción en un campo educativo condicionado histórica y socioculturalmente, lleno de tensiones e incertidumbres, complejo y cambiante, marcado por relaciones intersubjetivas y por encuadres institucionales, más que en la realización de una imagen ya cristalizada de antemano que se caracteriza generalmente por una serie de competencias.

Por ello al proponerse horizontes formativos, el currículum posee efectos de sentido que son, fundamentalmente, efectos de producción de identidades sociales particulares. (...) Por eso se opta por hablar no sólo de un maestro/a profesional de la enseñanza, sino también de un maestro/a pedagogo y también trabajador cultural (transmisor, movilizador y creador cultural). En todos los casos se alude a un trabajador de la educación, a un trabajador del campo intelectual. La regulación de su trabajo, entonces,

no proviene sólo de las normativas estatutarias y/o educativas en general, ni de las prescripciones institucionales a su práctica, como así tampoco de los avances del conocimiento pedagógico o disciplinar, ni sólo de las innovaciones sobre las prácticas de la enseñanza, muchas veces diseñadas por el mercado editorial. También proviene de la construcción colectiva de la práctica docente y del discurso pedagógico que la comprende y posibilita. (...)

El docente es creador de cultura y tiene que ser creador del discurso sobre las culturas y la educación. En el horizonte formativo se reconocen tres propósitos:

- El fortalecimiento de la identidad y la significación social de la profesión docente;
- La construcción del maestro/a como productor colectivo del discurso pedagógico;
- El posicionamiento activo del maestro/a como trabajador de la cultura" (DGCyE- DES-DC: 15-16).

En segundo lugar, la participación de la comunidad educativa en la reformulación de la política curricular interpela a los sujetos que se encuentran en formación a ser sujetos con voz propia en la definición de su propia tarea y rol, en tanto se reconocen los distintos campos de significación de los sujetos involucrados en el acto educativo. En relación a los docentes en el proceso de definición curricular:

"[...] la concepción relacional del sujeto pedagógico plantea como ineludible considerar al docente como agente activo e irremplazable para la toma de decisiones curriculares. En este sentido, la mediación que los/as docentes hacen al interpretar las indicaciones curriculares, al descontextualizar y recontextualizar los saberes propios de las distintas disciplinas –producidos por otros/as en otros contextos y que son patrimonio y legado común– para re-crearlos y transmitirlos, los/as ubica como profesionales críticos/as capaces de dar sentido a su diario accionar. El/la docente es productor/a de conocimiento, un conocimiento relacionado

con la transmisión cultural y la generación de condiciones que hacen posibles los aprendizajes en cada uno de los contextos específicos” (DGCyE-DES-MGPC, 2007: 20)<sup>13</sup>.

De este modo, en el Documento Base II de Discusión: contexto y fundamentación<sup>14</sup>, entiende al sujeto en formación al que se interpela como un sujeto complejo, distando de considerarlo como un sujeto que retransmite linealmente los acuerdos curriculares abordados. De este modo, supone

“El verdadero texto curricular [...] es aquel que se construye en el encuentro entre dos horizontes de significación: el de la propuesta y los agentes que la llevan adelante, la administran, la gobiernan y la enseñan, y el de quienes están en proceso de formación. Sin embargo, ambos comparten un mismo contexto sociocultural: en él están inmersos y de él devienen las posibilidades de significación” (DES, DB II, 2006: 16).

Cuando se apela a la noción de interpelación, aludimos, entre otros, a las significaciones otorgadas por Stuart Hall (1996). El autor es muy claro en relación a la distinción entre *identidad* e *identificación*, donde la interpelación cobra un rol central. De este modo, comprende la noción “identidad” como “punto de sutura” o “punto de encuentro” entre los discursos que intentan “interpelarnos” o ubicarnos en un lugar particular en tanto sujetos sociales de discursos particulares y, por otro lado, por los procesos de construcción de subjetividades, es decir, los procesos “[...]”

que nos construyen como sujetos susceptibles de «decirse». De tal modo, las identidades son puntos de adhesión temporaria a las posiciones subjetivas que nos construyen las prácticas discursivas [...]” (Hall, 1996: 20). De este modo, el autor supone que las identidades son el resultado exitoso de una “articulación o encañamiento” en el discurso.

La idea de que una sutura eficaz del sujeto a una posición subjetiva requiere no sólo que aquel sea «convocado», sino que resulte investido en la posición, significa que la sutura debe pensarse como una *articulación* y no como un proceso unilateral, y esto, a su vez, pone firmemente la *identificación*, si no las identidades, en la agenda teórica (Hall, 1996: 21).

En este sentido, es interesante recuperar una de las respuestas proporcionadas por los ISFD, en relación estrictamente a la configuración del rol docente como sujeto promotor de la cultura. La directora de la Región 4 indicaba que en relación al docente como “trabajador de la cultura”, el sentido con el cual se pensó dicha categoría en una primera lectura, tuvo que ver con la noción de “animador cultural” y ello preocupaba a la comunidad educativa de esa institución en particular, especialmente al desarrollo de la formación de un docente. Asimismo, también explicita que luego de un tiempo y de diversas aclaraciones y acciones específicas, esas preocupaciones se fueron diluyendo. En sus palabras:

“Nosotros siempre habíamos sido como institución muy celosos de formar docentes para ese o aquel nivel. Entonces nunca digamos que la educación es una práctica social sino entendíamos que nuestra función específica ante la sociedad era formar docentes. Y que la cultura es un sector muy amplio que lo compartimos con muchos agentes educadores sociales. Entonces nosotros en ese lugar de profesional de la enseñanza y de formadores de formadores, nos pareció que se estaban confundiendo por

13 DGCyE. *Marco General de la Política Curricular* (2007: 20).

14 DGCyE. Dirección de Educación Superior y Capacitación Educativa. (2006). *Redefinición de la Formación Docente de Inicial y EGB. Documento de Discusión II: Contexto y fundamentación*.

ejemplo con el cine, con el teatro, con la literatura, con las sociedades de fomento, con el deporte. Nos pareció que nos estaban metiendo en un mundo cultural en el que, está muy bien, pero nos pareció en ese momento que perdíamos especificidad. [...] esa especie de resque-  
mor que generó el rol de animador cultural. A nosotros nos costó mucho entender eso. A mí me parece muy bien que los alumnos en primer año trabajen, un poco descubran o redescubran la comunidad como un espacio educador, que vean instituciones específicas donde se educa de otra manera que no sea la escuela (Entrevista a Directora de Región 4).

La entrevistada realiza referencia al Campo de la Práctica 1, correspondiente al primer año de la carrera cuyo eje es, según lo prescripto por el DC, “Ciudad educadora” y en donde los estudiantes transitan por espacios distintos a las instituciones educativas, vale decir, no se insertan en el espacio de la práctica en instituciones del sistema educativo formal<sup>15</sup>.

Este ejemplo nos permite afirmar la complejidad del proceso de redefinición curricular, pero, fundamentalmente, la diferenciación en los “elementos” que la interpelación contiene y la adhesión o “punto de sutura” que los docentes realizan a los mismos. Para esclarecer esta afirmación debemos realizar dos observaciones. Por un lado, la primera referencia en cuanto a los sentidos de los diversos roles docentes, pero particularmente, el rol de “trabajador cultural” permitiría afirmar que los docentes pretenden ciertas especificaciones en cuanto al rol que debe configurar el proceso de formación, pero, por otro lado y del mismo modo, se asume como elemento positivo el carácter abierto y político de la categoría “ho-

rizonte formativo”, la cual, precisamente por dicho carácter no permitiría denotar demasiadas especificaciones, si a su vez, se encuentra orientada por la “*praxis* docente” como elemento articulador de la formación y con lo cual los docentes acuerdan.

“Las tensiones estaban dadas en las miradas, en el posicionamiento acerca de qué implicaba formar a un docente para la educación primaria. (...) Cuando dicen que la enseñanza es un proceso apolítico, con la enseñanza no se debe hacer política, esa es una de las tensiones, una discusión que fue fuerte en las instituciones. Otra de las tensiones que también se generó fue el proceso a partir de implementación de acompañamientos del diseño, que fue el trabajo que se hizo posterior del acompañamiento que fue tomando justamente esas tensiones lógicas, por supuesto, de cualquier estructura del diseño como propuesta político pedagógica del Estado provincial o nacional. (...) Otra tensión que también surgió fue por matriz cultural y social de los porcentajes de los campos, que hacían que tuviesen determinadas situaciones de conflictividad entre los docentes curriculares areales o especialistas y los docentes del campo de la formación general. También se marcó otro trabajo, hubo que trabajar sobre esa tensión” (Entrevista a Directora de Educación Superior).

La categoría *praxis* recorre ampliamente el DC y se convierte en el eje estructurante del mismo, no sólo en el espacio destinado estrictamente a la “Práctica docente”, sino que también se encuentra incluido como contenido específico de materias correspondientes al cuarto año, tales como “Reflexión filosófica de la educación” y “Dimensión ético-política de la *praxis* docente”, por lo cual resulta factible señalar que la política curricular implementada, sostiene una visión de la educación que dista del aplicacionismo proveniente de las prácticas educativas tecnocráticas y existe en el mismo un contundente intento por configu-

---

15 Particularmente sobre estos aspectos nos detenemos, dado que allí analizamos las tensiones que produjeron los nuevos roles docentes que se insertan en la idea de los “horizontes formativos” propuestos por el DC.

rar un discurso educativo que apela a la reflexividad, la politicidad y la transformación de un orden social desigual mediante la educación, entendida ésta como derecho.

En esta dirección, desde los inicios de las discusiones en relación a la Redefinición de la Formación Docente, expresada en los documentos base de discusión (que hemos denominado para clarificar la lectura, DB I, DB II, DB III), se postula dicha afirmación fundamentándola desde los aportes de autores exponentes de dichas consideraciones, tales como Henry Giroux, Peter Mc Laren, Tomaz Tadeu da Silva y Paulo Freire. Por otro lado, es importante señalar que dichos documentos de discusión se apoyan en nociones postestructuralistas y análisis específicos sobre el currículum. Asimismo, se asume, dentro de este marco referencial de la concepción de la educación como acto político y la definición y determinación curricular desde dicha perspectiva, la importancia de las disputas de poder, donde la categoría “sujetividad” cobra una real importancia.

En síntesis, podemos afirmar que la política educativa plasmada en el DC para la formación de profesores plantea una noción acerca de la educación que supone proponer espacios educativos que se constituyan en espacios democráticos, que profundicen la participación, en el diálogo fundado y propositivo, en la búsqueda de valores éticos, de verdad y justicia. Se piensa, de este modo, en propuestas educativas que permitan la resignificación de la escuela y de la enseñanza, como espacio de recuperación de lo público, en la reconceptualización y circulación de saberes, representaciones y conocimientos. En este sentido, los docentes en formación son interpelados como actores clave para dicha reconfiguración.

De igual modo, la centralidad de la enseñanza como quehacer profesional de la docencia se evidencia tanto en el proceso de redefinición curricular como en la configuración final de los Diseños Curriculares para la Educación

Superior. En este sentido, nos permitimos una extensa cita del Documento Base I que fue enviado durante el proceso de consulta y formulación del DC a los ISFD por la claridad conceptual con que pueden evidenciarse, por un lado, las concepciones de la “práctica docente” como eje de la formación, pero, asimismo, la educación como objeto de transformación social:

“Tenemos como propósito político formativo considerar a la práctica docente como un *objeto de transformación*. (...) no estamos hablando de una “adaptación” con sentido pragmático a las prácticas como se dan en los ambientes de trabajo, o sea, de un “acomodamiento” al *habitus*. Hablamos de un proceso dialéctico de reflexión sobre la práctica y sobre la reflexión en la acción (Gimeno Sacristán y Pérez Gómez, 1992: 419) como eje de formación, que implica una doble tarea: *des-aprender* la práctica que los cuerpos aprendieron tempranamente, como el juego que se juega en las instituciones educativas (Edelstein, 1995: 44), esto es: una práctica alienada (por más que se la presente como “la realidad”), a la vez que *des-aprender* la lógica de práctica y la práctica teórica (lo que nos configura históricamente como docentes, a la vez que la teorización implícita en el *hacer*); y *re-aprender* una práctica que parte de la recuperación de la *voz* de los sujetos (cf. Barco, 1994: 25-26; Davini, 1995: 126)” (DB I, 2006: 27).

De acuerdo con ello, el planteo acerca de la práctica docente cuyo significante es la “*praxis*”, articula, dentro de la política curricular, otros sentidos que conforman la identificación docente, en tanto trabajador cultural, promotor de la transformación, pero esencialmente, como sujeto con capacidad crítica.

“Considerar la práctica docente como un objeto de transformación requiere un continuo y difícil proceso de autosocioanálisis, donde se pase de la fluctuación a la articulación entre la práctica docente como objeto y la subjetivación

de la práctica docente. Pareciera que la única manera de pensar la práctica docente como objeto de transformación, fuera hacerlo poniendo énfasis en el sujeto de transformación, que compromete, que implica en ello la identidad docente y, que a la vez, lo hace en una suerte de desimplicación del sujeto docente de la trama que lo somete, que lo controla, que lo disciplina. Es decir: pensar y trabajar la práctica docente en el marco de la dialéctica sujeción (o sujetación)/subjetivación. Subjetivación para la cual es necesario experimentar un proceso de desnaturalización de la práctica docente. Este proceso de trabajo y pensamiento se produce a partir de la reflexión compleja entre los formadores y con los estudiantes docentes en formación" (DC, 2007: 27).

"Se pudo ir trabajando esta cuestión de *praxis* porque ellos (el equipo de gestión) generaron una *praxis* en la propia instancia. No hablaban de capacitación sino de acompañamiento capacitante, porque además, gente que estaba durante muchos años dictando el campo de la práctica de golpe no tenía que ir a la escuela. Tampoco debían ir a hacer apoyo escolar, entonces ahí, en esa instancia, era empezar a hacer algo, volver y poner en discusión cómo había ido y cómo se priorizaba eso. Desde ahí hay algo que se vivió, realmente se puso en acto lo que se estaba proponiendo" (Docente Campo de la Práctica Región 11).

### Algunas líneas para concluir

El análisis de la política curricular bonaerense despliega nociones acerca de la educación que procuraron recuperar el carácter político, social y cultural de la misma, entendiéndola en el horizonte de la igualdad, en lugar de la equidad, significativo con el cual se había configurado el discurso educativo de la reforma noventista. De acuerdo con ello, la idea de educación se asoció con la expansión de derechos y la democratización de la sociedad desde una perspectiva que se orientó en una noción

de justicia mucho más amplia que la estrictamente jurídica. En este sentido, se produce un reforzamiento significativo de la centralidad de la enseñanza, una nueva interpretación de la función docente que se distanciaba de la perspectiva tecnocrática y que es claramente expresada en los lineamientos curriculares que analizamos.

En ese marco, la noción de inclusión se configuró como el significativo vacío que estructuró el discurso educativo kirchnerista, pero también como un significativo que disputó y reestructuró los sentidos de la configuración discursiva previa, que se había formulado, tanto a nivel nacional como provincial, desde la tecnocracia educativa y cuyo significativo era uno con historia, reactivado en distintos momentos: la "profesionalización" docente (Southwell, 2007).

La nueva política curricular de la Provincia de Buenos Aires presentó una muy extensa fundamentación teórica donde es factible observar una puesta en funcionamiento de la noción de trabajo, entendida como proceso cultural, político y pedagógico. Así, el DC se configuró en una práctica discursiva que no sólo reconocía los sujetos curriculares en un horizonte de igualdad, sino que fundamentalmente, procuró reorientar la formación docente a partir de la noción de enseñanza articulada a partir de la centralidad sociocultural, la diversidad y la intención político-pedagógica que toda propuesta educativa conlleva, pero que aquí es impulsada desde la propia política educativa y la normativa curricular.

De acuerdo con lo anterior, el DC presentó dentro de los elementos constitutivos iniciales una serie de conceptualizaciones globales: • práctica transformadora de la Formación Docente como concepto eje; • profesional de la enseñanza, pedagogo hacedor del discurso de la educación y maestro/a como hacedor de cultura y del discurso cultural como horizonte formativo que confiere la direccionalidad a la totalidad de la propuesta; • posicionamiento

to transformador frente a los desafíos que le plantea la problemática áulica, institucional y social; • *continuum* formativo que se produce en los espacios singulares de actuación dentro de los cuales adquieren preeminencia diversos conflictos; • sujetos formadores y en formación que se entrelazan en el proceso curricular; • construcción participativa del currículum, que se reconoce, propicia y pone en acción como ámbito de producción proyectual, pero a la vez, de formación permanente y de transformación institucional.

Así, el DC apela al necesario alejamiento de las concepciones tecnocráticas y a la consideración de los sujetos como “hacedores” de las prácticas. En este sentido, supone que “[...] el docente es un actor clave para reconstruir el sentido sociopolítico de la escuela pública y a la educación pública como política cultural; para no dejar las políticas culturales en manos del mercado ni de otros espacios corporativos” (DC, 2007: 13).

De igual modo, la perspectiva del proceso estudiado propició un paradigma articulador con centralidad sociocultural y con intencionalidad político cultural. Se lo considera articulador porque en él interactúan y se interrelacionan otras lógicas: la lógica disciplinar, la lógica psicológica, la lógica de los saberes pedagógico-didácticos y la lógica de la práctica docente. Pero en él se privilegia la lógica articuladora, producida por la perspectiva y el significado sociocultural. Sin desconocer la construcción teórico epistemológica de cada lógica, se pone el acento en la centralidad sociocultural del campo que las contiene y articula, y desde donde se propone avanzar en su reconocimiento. La intencionalidad político-cultural está dada por la búsqueda de incidir desde la Formación Docente en la reconstrucción del sentido político-cultural de la escuela y del sentido de la docencia en el mundo actual, tomando como referencia y tradición el camino recorrido por la educación en La-

tinamérica, que da sentido a ese paradigma articulador con centralidad sociocultural.

El discurso curricular analizado dispuso un lugar central para la noción de horizonte formativo, en la búsqueda de una construcción para la subjetividad docente como trabajador cultural, como productor cultural, sujeto político, con perspectivas crítico-transformativas y alto compromiso con sus comunidades y la educación pública. Para ello, buscó desplegar horizontes formativos tomando en consideración al maestro/a no sólo como profesional de la enseñanza, sino también como pedagogo y como trabajador de la cultura. Así, el planteo acerca de la práctica docente cuyo significativo se configuró en torno a la “*praxis*”, articula, dentro de la política curricular, otros sentidos que conforman la identificación docente, en tanto trabajador cultural, promotor de la transformación, pero esencialmente, como sujeto con capacidad crítica. Se postulaba, de este modo, en propuestas educativas que permitan la resignificación de la escuela y la enseñanza, como espacio de recuperación de lo público, en la reconceptualización y circulación de saberes, representaciones y conocimientos. En este sentido, los docentes en formación son interpelados como actores clave para dicha reconfiguración.

## Referencias bibliográficas

- Boulan, N. (2019). Políticas de formación de profesores de nivel primario en la provincia de Buenos Aires. Discursos, currículum y procesos identificatorios (2006-2016). *Tesis de Doctorado*. La Plata: FaHCE, UNLP.
- De Alba, A. (1995). *Curriculum: crisis, mito y perspectivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Giroux, H. (1988). *Los profesores como intelectuales transformativos*. Barcelona: Centro de Publicaciones del M.E.C. y Ediciones Paidós Ibérica.
- Hall, S. (1996). ¿Quién necesita identidad? En S. Hall & P. Du Gay (Eds.). *Cuestiones de Identidad* (pp. 13-49). Buenos Aires: Amorrortu.

- Huergo, J. (2010). *Los procesos de gestión y De la escolarización a la comunicación en educación*. En *Seminario: Comunicación y conducción de la gestión* (pp. 1-5). La Plata: UNIPE. Recuperado en: <http://servicios.abc.gov.ar/lains-titucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/>
- Laclau, E. (1996). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En *Emancipación y diferencia* (pp. 69- 86). Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. & Mouffe, Ch. (1985). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Southwell, M. (2007). *Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por organismos internacionales*. *Anuario de Historia de la Educación*. Sociedad Argentina de Historia de la Educación. Buenos Aires: Prometeo.
- Southwell, M. (2008). *Política y educación: ensayos sobre la fijación del significado*. En O. Cruz Pineda y L. Echevarría Canto (Coords.). *Investigación educativa. Herramientas teóricas y análisis político del discurso* (pp. 261- 296). México D.F.: Casa editorial Juan Pablos.
- Southwell, M. (2013). El análisis político del discurso y la cuestión de la politicidad de la educación. *Conferencia dictada en el X Coloquio de Análisis Político del Discurso y Educación*. México D.F.: DIE-CINVESTAV.
- Southwell, M. (2015). La construcción de posiciones docentes frente a situaciones de desigualdad social y educativa. *Ponencia presentada en el seminario Figuras actuales de la Segregación FLACSO, Área de Educación*, diciembre de 2015, Buenos Aires.
- Southwell, M. y Vassiliades, A. (2014). El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas. *Revista Educación, Lenguaje y Sociedad*. Vol. VIII, Núm. 9, 163-187.
- Southwell, M. y Vassiliades, A. (2016). *Articulaciones y disputas en la trama entre trabajo docente e igualdad educativa: una aproximación histórica*. En G. Brenner y G. Galli (Comp.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 33-52). Buenos Aires: Stella.
- Vassiliades, A. (2012). Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa. *Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras*. Buenos Aires: UBA.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Southwell, M. y Boulan, N. (2019). Política de formación docente en la provincia de Buenos Aires (2004-2007): Curriculum, horizontes formativos y praxis política. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 61-82.

# Tratamiento social de los problemas de la niñez y adolescencia atravesada por medidas jurídico-sociales: *El protagonismo necesario de la escuela en clave de Derechos*

Mar del Plata 2014-2019

*Social treatment of the problems of childhood and  
adolescence crossed by legal-social measures:*

*The necessary role of the school on Right 's key*

Mar del Plata 2014-2019

Por Mercedes Minnicelli\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 02 de septiembre de 2019.

## RESUMEN

El campo epistémico Infancia e Instituciones propone enlaces discursivos y diálogos habilitantes entre discursos y prácticas de diferentes territorios disciplinares para dar lugar a un análisis del protagonismo posible –y necesario– de las acciones políticas a desarrollar por una escuela en clave de Derechos. Se intentará definir qué se entiende por *Tratamiento social de los problemas de la niñez y adolescencia contemporánea*, particularmente referido a una franja de la población la cual es atravesada por medidas jurídico-institucionales. ¿Cuál es el lugar protagónico de la escuela ante niñas, niños y adolescentes heridos por la vida? ¿Cuál es el aporte necesario cuando sus alumnos son

niños, niñas y adolescentes inmersos en procesos jurídico-sociales en los cuales, las decisiones que los adultos tomen tendrán repercusiones reales en sus vidas? ¿Tiene algún lugar distintivo la escuela cuando se trata de chicos atravesados por causas que les conciernen iniciadas por Organismos de niñez dependientes de la administración ejecutiva y/o en Juzgados de familia? ¿Cómo impactan en la escolaridad las decisiones que conllevan medidas excepcionales? El tratamiento del tema se realizará considerando, en primer término, la incidencia que aún presenta la polaridad minoridad / educación para ubicar la cuestión contemporánea de las niñas, niños y adolescentes en su relación con las instituciones, entre ellas,

---

\* Posdoctorada por el Área Interdisciplina, Programa de Posdoctoración de la Universidad Nacional de Rosario. Doctora en Psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario. Licenciada en Psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Correo electrónico: mercedes.minnicelli@gmail.com

la escuela. En segundo lugar, aportando a un estado del arte actualizado que visibilice la impronta de experiencias e investigaciones en las cuales los actores de la escuela se inscriben como protagonistas de las intervenciones junto con funcionarios judiciales, profesionales y sociales. En tercer lugar, ubicando los efectos diferenciales cuando se incorpora la posibilidad de dar lugar al punto de vista de niñas, niños y adolescentes en clave de derechos, en el análisis de temas que les conciernen. Se analizan las bases legislativas como condición necesaria, no suficiente en términos de intentar movilizar una estructura discursiva que pueda redefinir la escuela como otro lugar de acción política, protagonista en el tratamiento social de las nuevas generaciones, especialmente aquellas denominadas como niñas y niños malheridos por la vida.

**Palabras clave:** *Tratamiento social, Niñez y adolescencia, Escuela, Derechos, Pertenencia.*

## ABSTRACT

The epistemic field *Infancy and Institutions* proposes discursive links and enabling dialogues between speeches and practices of different disciplinary territories to give rise to an analysis of possible protagonism –and necessary– of the political actions to be developed by a school on *Right's Key*. An attempt will be made to define what is meant by *social treatment of the problems of contemporary childhood and adolescence*, particularly referred to a stripe of the population which is crossed by legal-institutional measures. What is the leading role of the school for children and adolescents hurt by life? What is the necessary contribution when your students are children and adolescents immersed in legal - social processes in which, the decisions that adults make will have real repercussions in their lives? Does the school have a distinctive place when it comes to children traversed by causes that concern them initiated by Child Organisms dependent on the executive administration and / or in Fa-

mily Courts? How do decisions that involve exceptional measures impact on schooling?

The treatment of the topic will be done considering, in the first place, the incidence that still presents the minority / education polarity to locate the contemporary question of the children and adolescents in their relation with the institutions, among them, the school. Second, contributing to an updated state of the art that makes visible the imprint of experiences and research in which the actors of the school register as protagonists of the interventions together with judicial, professional and social officials. Third, locating the differential effects when incorporating the possibility of giving rise to the point of view of children and adolescents in terms of rights, in the analysis of issues that concern them. The legislative bases are analyzed as a necessary condition, not enough in terms of trying to mobilize a discursive structure that can redefine the school as another place of political action, protagonist in the social treatment of the new generations, especially those named as children hurt by life.

**Keywords:** *Social Treatment, Children and Adolescents, School, Rights, Membership.*

## Introducción

El joven campo epistémico denominado *Infancia e Instituciones*<sup>1</sup> permite, de manera

---

1 *Infancia e Instituciones* es la denominación de un campo de estudios interdisciplinar, que aborda desde el año 2001, por un lado, la necesidad de analizar las formas en las cuales se instituyen discursos en, sobre y para la infancia. Al mismo tiempo, de qué forma incide la posición subjetiva de los operadores, docentes y profesionales en la definición de los problemas y en la manera de comprender sus posibles formas de abordaje e intervención. La formación se sistematiza e inscribe en el ámbito académico posgradua-

expresa, enlaces discursivos y diálogos habilitantes entre discursos y prácticas de diferentes territorios disciplinares para dar lugar a un análisis del protagonismo posible – y necesario– de las acciones políticas a desarrollar por una escuela en clave de Derechos. Conlleva detenerse en ciertos aspectos insoslayables que ubiquen el punto de vista que se intentará transmitir para definir qué será entendido en este marco por *Tratamiento social de los problemas de la niñez y adolescencia contemporánea*, particularmente referido a una franja de la población la cual es atravesada por medidas jurídico-institucionales, sean ellas medidas excepcionales u otras vinculadas al restablecimiento de derechos vulnerados.

**MEDIDAS EXCEPCIONALES:** Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y

---

do a partir de la *Especialización en Infancia e Instituciones* Categorización CONEAU B y de la *Maestría en Infancia e Instituciones* Dictamen CONEAU del 22/09/14 Sesión Nº 407 Reconocimiento oficial provisorio a la carrera nueva Nº 11471/13 Facultad de Psicología, UNMDP. Desde el año 2006, se crea la Red Interuniversitaria Internacional de Estudios e Investigaciones Interdisciplinarias en Infancia e Instituciones cuyo sitio es [www.psicoinfancia.com.ar](http://www.psicoinfancia.com.ar) por Acta Acuerdo entre más de 24 grupos pertenecientes a Cátedras, Proyectos de investigación, Posgrados de Universidades de la Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia, Uruguay, España y Francia y, en 2012, se funda la *Revista INFEIES* – RM [www.infeies.com.ar](http://www.infeies.com.ar). Fue presentada en agosto 2016 por Silvia Lampugnani la primera tesis de doctorado en Psicología enmarcada en Infancia e Instituciones en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario denominada *Infancia e Instituciones. La problemática de la filiación en niños y niñas desplazados de su ámbito familiar por decisiones jurídico-administrativas*.

adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen. Art. Núm. 39 de la Ley Nacional Núm. 26061.

¿Cuál es el lugar protagónico posible de la escuela ante niñas, niños y adolescentes heridos por la vida? ¿Cuál es el aporte necesario de la escuela cuando sus alumnos son niños, niñas y adolescentes inmersos en procesos jurídico-sociales en los cuales, las decisiones que los adultos tomen tendrán repercusiones reales en sus vidas? ¿Tiene algún lugar distintivo la escuela cuando se trata de chicos atravesados por causas que les conciernen iniciadas por Organismos de niñez dependientes de la administración ejecutiva y/o en Juzgados de familia? ¿Cómo impactan en la escolaridad las decisiones que conllevan medidas excepcionales?

En primer término, se analizan las bases legislativas como condición necesaria, no suficiente en términos de intentar movilizar una estructura discursiva que pueda redefinir la escuela como otro lugar de acción política, protagonista en el tratamiento social de las nuevas generaciones. Interesa ubicar en ceremonias mínimas (Minnicelli, 2013), en el caso a caso, en el uno a uno, un margen de movilidad significativa en la cual la posición singular de docentes y profesionales, recobra un saber hacer viable, por cuyas acciones es posible distinguir que más allá de las causas y de los casos, se aportan gestos y palabras, hilos para historias singulares.

Considerando que el tratamiento del tema precisa una serie de argumentaciones que ubiquen el problema en perspectiva, se requiere considerar al dispositivo integral de protec-

ción de derechos, desde allí, la incidencia que aún se conserva en la polaridad minoridad / educación para ubicar la cuestión contemporánea de las niñas, niños y adolescentes en su relación con las instituciones, entre ellas, la escuela, visibilizando la impronta de experiencias e investigaciones en las cuales se redefinen términos y nominaciones para dar un lugar otro a los protagonistas de las intervenciones. Hablar de *pequeños sujetos malheridos* reubicará no sólo una posición epistémica ante los problemas que les involucran sino, la necesaria revisión de las formas de dar *trato social* a aquello que aqueja. Por este camino se producen en el caso a caso concreto, aportes significativos que logran desviar el destino de quienes sin cuidados parentales fueran tradicionalmente orientados hacia la institucionalización.

Tomando como herramientas conceptuales las nociones de inclusión, pertenencia, intersección y unión desde las bases de la teoría de los conjuntos, se trata de contribuir a la posibilidad de acompañar el hilado de *pertenencia* en la escritura de lazos en una nueva familia. Se pretende así ubicar los efectos diferenciales cuando se incorpora la posibilidad de dar lugar al punto de vista de niñas, niños y adolescentes en clave de derechos, en el análisis de temas que les conciernen.

A lo largo del texto, se tratará de sostener la importancia de distinguir, visibilizar y poner en valor efectos diferenciales cuando una escuela se ubica como denunciante desimplicado, respecto de esas otras posiciones desde las cuales, como protagonista activa en el hilado de una historia, oficia como sostén de la palabra de las niñas, niños y adolescentes, resultando tejedores de pertenencia en lazo social y, desde allí acompañando la factibilidad de otras singulares biografías posibles.

### **Cuestión de leyes: condición necesaria, no suficiente**

En la Argentina, así como en otros países, más de medio siglo ha pasado desde la firma de la

Convención Internacional de los Derechos del niño (hoy niños, niñas y adolescentes) y, sin embargo, pocos años en lo que implica una transformación social y cultural respecto del lugar que se le otorga a las nuevas generaciones. Siglo XX, siglo del niño, se ha ido más en declamaciones que en efectos concretos, los avances en la revisión de prácticas operan como pequeñas gotas que horadan la roca dura de premisas cuasi inamovibles.

El amparo de las leyes de protección de derechos, las transformaciones en el Código Civil y Comercial de 2015 en la Argentina resultan inscripciones favorables para continuar insistiendo respecto de parámetros en torno al devenir de la vida infantil, que cuentan con más de dos siglos de desarrollos en el marco de las entonces jóvenes pedagogías, psicologías del desarrollo y psicoanálisis. Estos discursos disciplinares han sido un aporte fundamental en la formación de profesionales de la psicología, el trabajo social, la salud y la educación, más allá de sus múltiples diferencias en cuanto a objeto de estudio, metodologías y abordajes, han contribuido a la distinción ya formulada por Ferenczi (1932) entre lenguaje infantil y lenguaje adulto; lenguaje de la ternura y lenguaje de la pasión.

Las legislaciones nacionales argentinas y de todos aquellos países adherentes a la Convención Internacional por los Derechos del niño del siglo XX consideraron la diferencia entre adultos y niños, en base a dos criterios: a) mayoría de edad; b) dependencia tutelar -familiar (padre, madre) o judicial (tutor o encargado) pudiendo ser la emancipación (por matrimonio y/o habilitación comercial) la vía legal de salida de la dependencia tutelar familiar antes de la mayoría de edad.

La primacía de las decisiones sustentadas en el Interés Superior del Niño, tímidamente se hacen lugar desde la declaración de la Convención internacional por los derechos del niño, incorporada a la Constitución Nacional en la Argentina y las leyes de Protección de

Derechos. Antes que ellas, no se habría puesto el énfasis en las necesarias diferencias a ser sostenidas por ley en torno al deber de exiliar a los menores de edad del sexo, del trabajo y de la violencia. En numerosas ocasiones, aún, hay quienes olvidan el deber de protección de derechos que la ley sostiene. Es decir, la letra de la ley al ubicar a todos los menores de edad en un mismo concepto de *niños* = todo menor de dieciocho años, pretende dar por finalizada la divisoria de aguas entre “niños” y “menores” como categorías institucionales distintivas para los unos y para los otros. Dicha categorización, evidenció otras distinciones necesarias, hoy en debate, respecto de la diversidad sexual en la niñez, tema que excede el propósito del presente escrito, aunque implica la importancia de, al menos, distinguir entre niñas y niños, niñas en tanto genérica inclusiva.

Sin embargo, el texto de las leyes genera condiciones de posibilidad necesarias, pero no suficientes. Estas transformaciones, aún requieren de un intenso trabajo de revisión de prácticas docentes, profesionales, judiciales y sociales –incluyéndose a los discursos mediáticos y redes sociales–, considerándose imperioso sostener la pregunta sobre si es posible que acontezca la transformación cultural que hace falta para revisar las intervenciones dirigidas a los pequeños y sus familias desde las escuelas, junto con las demás instituciones y en clave de derechos.

La noción de dispositivo de Foucault resulta un aliado metodológico para avanzar en la presentación del tema y, a su vez, configura un problema ya que, a partir del análisis crítico en *Infancia e Instituciones*, cuando se hace posible la discusión de textos provenientes de distintos campos disciplinares se descubren los efectos de la tendencia de encierro discursivo respecto de la niñez, la familia, la juventud. Efectos que se vislumbran cualquiera sea el agente de dicho encierro, incluyendo de manera prioritaria aquellos endogámicos que promueve cierto psicoanálisis, cierta psicoló-

gica, cierta sociología, historia o ciencia jurídica. La apertura discursiva es el primero de los pasos a dar en la materia.

¿A qué infancia se dirige la escuela? ¿Con qué familia espera tratar? ¿Qué sucede cuando los interlocutores adultos son los empleados (cuidadores, otrora preceptores, tíos) de un hogar convivencial? ¿Puede un niño o una niña sin padres asistir a la escuela? ¿Se puede estar preparado para todos los temas que surgen en el trabajo cotidiano escolar? ¿Será que es preciso disponerse a la aventura de la novedad en la cual las experiencias con la niñez acontecen?

Se requiere un renovado y candente debate respecto del *saber hacer* con los niños, niñas y jóvenes por parte de operadores/legos y profesionales en instituciones destinadas a su cuidado cuando por motivos de índole diversa, residen en ámbitos institucionales. A este grupo de niñas, niños y jóvenes se los ubica en una nueva nominación que pretendiendo ser más amigable *sin cuidados parentales* continúa ubicando el eje central de deber de cuidar en la familia propia. Si ella no es lo que se espera, el *sin* toma el discurso y marca una posición que retoma viejas premisas.

En el caso que nos ocupa, resulta un operador conceptual más eficaz denominarlos niñas y niños heridos por la vida, ubicando así una posición requerida al Otro social, vinculada al hospedar al herido dando el cuidadoso trato social que el caso amerita. Antes de avanzar es preciso presentar la noción de dispositivo, por qué es posible hablar de dispositivo integral de protección de derechos en el cual la escuela es considera uno de los elementos que entra en relación y, desde allí, ubicar el dar trato social, el tratamiento social por ceremonias mínimas como una llave de abordaje de casos complejos.

## Dispositivo de Protección integral de Derechos

¿Qué es un dispositivo? Giorgio Agamben ([2005]2014) respondía a esta pregunta en 2005, con una interesante hipótesis producida a partir de la genealogía del concepto en Foucault:

La hipótesis que quiero proponerles es que la palabra “dispositivo”, que da el título a mi conferencia, es un término técnico decisivo en la estrategia del pensamiento de Foucault. Lo usa a menudo, sobre todo a partir de la mitad de los años setenta, cuando empieza a ocuparse de lo que llamó la “gubernamentalidad” o el “gobierno” de los hombres. Aunque, propiamente, nunca dé una definición, se acerca a algo así como una definición en una entrevista de 1977. Lo que trato de indicar con este nombre es, en primer lugar, un conjunto resultadamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos. (...) por dispositivo, entiendo una especie -digamos- de formación que tuvo por función mayor responder a una emergencia en un determinado momento. El dispositivo tiene pues una función estratégica dominante.... El dispositivo está siempre inscripto en un juego de poder. (...) Lo que llamo dispositivo es mucho un caso mucho más general que la episteme. O, más bien, la episteme es un dispositivo especialmente discursivo, a diferencia del dispositivo que es discursivo y no discursivo.”

Luego de presentar su hipótesis la puntualiza:

1) Es un conjunto heterogéneo, que incluye virtualmente cualquier cosa, lo lingüístico y lo no-lingüístico, al mismo título: discursos, instituciones, edificios, leyes, medidas de policía,

proposiciones filosóficas, etc. El dispositivo en sí mismo es la red que se establece entre estos elementos.

2) El dispositivo siempre tiene una función estratégica concreta y siempre se inscribe en una relación de poder.

3) Es algo general, una *reseau*, una “red”, porque incluye en sí la episteme, que es, para Foucault, aquello que en determinada sociedad permite distinguir lo que es aceptado como un enunciado científico de lo que no es científico ([2005]2014: 7-8).

La noción de dispositivo, en el sentido que Agamben recupera de Foucault, abre a un universo de análisis diferencial del tratamiento social de los problemas de la niñez y de la adolescencia —en términos macro— sostenido en *ceremonias mínimas* en lo micro social. Dicho tratamiento, sólo es posible por el análisis de las formas ceremoniales cotidianas en las cuales las escuelas, albergan —o no lo hacen— hospedan y se piensan a sí mismas en tanto universo simbólico de significación social.

Recapitulando, tenemos, pues, dos grandes clases, los seres vivientes (o las sustancias) y los dispositivos. Y entre los dos, en tercer lugar, los sujetos. Llamo sujeto a lo que resulta de las relaciones y, por así decir, del cuerpo a cuerpo entre los sujetos y los dispositivos (Agamben, 2014b: 18).

Producir subjetividad será efecto entonces de las condiciones de posibilidad que el trato social sustenta, es decir, de esa relación entre cada singularidad respecto de las instituciones de referencia. También es posible que el dispositivo produzca desubjetivación y sujetos malheridos, como desarrollamos más adelante.

Como ya expresamos anteriormente, el cambio legislativo es condición necesaria, pero no suficiente a fin de otorgar un estatuto para niñeces priorizando su Interés Superior. La posición de sujetos de derechos, respecto

de niño tutelado aún no encuentra el anclaje preciso.

Los asuntos humanos son reactivos a responder a reglas al modo de Si A ► B, produciéndose fenómenos paradójales. En tiempos de fuertes tendencias a la des-judicialización de las relaciones sociales, como nunca antes, el cotidiano escolar se hace parte de dicho aparato y la vertiente que pretendía des-judicializar las intervenciones del Estado respecto de las relaciones de los llamados niños y niñas vulnerables y/o niños y niñas en riesgo, hoy, en tanto parte del Dispositivo, es un escenario donde la judicialización se hace presente en *ceremonias mínimas* que denuncian la complejidad del tema.

Paradojas, deslizamientos, efectos no deseados que alteran la posibilidad de que la disponibilidad para el gesto de cuidado, propio a la educación, acontezca. Los otros representan amenazas. Los niños resultan una amenaza. Sus padres son amenazantes. En ese clima generalizado, habría ya planteado Freud (1919) cómo la hostilidad de lo extraño puede convertirse en el pavor de lo ominoso o siniestro:

Lo ominoso (...) No hay duda de que pertenece al orden de lo terrorífico, de lo que excita angustia y horror; y es igualmente cierto que esta-palabra no siempre se usa en un sentido que se pueda definir de manera tajante. (...) (Freud, [1919] 1992: 219).

(...) Lo siniestro es aquella variedad de lo terrorífico que se remonta a lo consabido de antiguo, a lo familiar desde hace largo tiempo. ¿Cómo es posible que lo familiar devenga siniestro, terrorífico, y en qué condiciones ocurre?

Sólo puede decirse que lo novedoso se vuelve fácilmente terrorífico y siniestro; algo de lo novedoso es siniestro, pero no todo. A lo nuevo y no familiar tiene que agregarse algo que lo vuelva siniestro (*Op. cit.*, 1992: 220).

El lugar de los niños y niñas en ciertas familias tanto como el escenario social donde se albergan, nos enfrentan a una condición esen-

cial para que el sentimiento de lo siniestro se presente, es el encuentro con la “incertidumbre intelectual”, en términos de Freud, con la vivencia de intemperie subjetiva, en términos propios.

La incertidumbre intelectual implica el choque frontal con los límites de la experiencia y del conocimiento. Nos ponen de frente ante nuestra más aguda ignorancia, nos ubican en la intemperie subjetiva que se presenta como lo ominoso, ese algo dentro de lo cual uno no se orienta. Mientras mejor se oriente un hombre dentro de su medio, más difícilmente recibirá de las cosas o sucesos que hay en él la impresión de lo ominoso” (*Op. cit.* 1992: 221).

Estas perspectivas iniciales permiten sustentar la importancia de considerar el trato / tratamiento social que se ofrece ante el problema, en la atención del sujeto producido: niñas, niños y adolescentes malheridos.

### Pequeños sujetos malheridos

Hasta no hace muchos años, aquellas niñas y niños atravesados por decisiones jurídico-sociales, estaban ubicados en una posición de objeto respecto de cuidados benefactores que deberían agradecer, dada su condición de “sin familia” y/o “sin cuidados parentales”. Saberes y prácticas sobre su condición infantil, los ubicaba también como objeto de discursos sesgados, aquel postulado por la psicopatología y la psiquiatría. Ante esta tradición, se abrieron sendos debates y propuestas diferenciales ofrecidas desde experiencias del Psicoanálisis con niños, desde el Psicoanálisis en sus diálogos con la Educación y desde el Psicoanálisis en sus diálogos con el Derecho. Por estos trayectos, ha resultado posible renombrar un estado social y subjetivo para referirlos como pequeños sujetos malheridos (Minnicelli, 2016). Esto implica a aquellos casos en los cuales además del punto de partida difícil en la vida, las intervenciones del Estado o de cualesquiera fueran las instituciones intervinientes, contri-

buyeron a incrementar el daño subjetivo padecido en lo real de las experiencias de vida.

Este reposicionamiento ante el modo de nombrar un estado subjetivo, surge a partir del estudio y análisis de expedientes judiciales e institucionales en los cuales fue posible graficar por el instrumento TRAZAS, trayectorias institucionales de niños y niñas sujetos a medidas excepcionales. En ese tránsito, se lee la tenacidad e insistencia de ciertas prácticas profesionales y de operadores institucionales y jurídicos que no logran operar en favor de disminuir el sufrimiento de infantiles sujetos, discapacitados por el esfuerzo de supervivencias a devastadoras intervenciones sociales, judiciales u otras inclasificables.

El TRAZAS fue diseñado como instrumento de relevamiento de datos de los expedientes y, de su traducción al registro gráfico se realiza en el laboratorio interdisciplinar e intersectorial que forma parte de la metodología de investigación. Consiste en organizar la información disgregada de expedientes judiciales e institucionales para dilucidar el recorrido institucional de cada niño/a y su grupo de hermanos. En primer lugar, se traduce en grillas pre-armadas de información que luego se codifica y traslada al gráfico en el cual queda dibujado el trazado que se logra escribir y visibiliza recorrido. Se ubican los nodos y caminos de esas idas y vueltas de institución en institución y, de regreso, luego de haber ingresado a procesos de guarda/adopción. Con esta presentación, logramos encontrar otra forma de nombrar el recorrido de un sujeto que va y viene, que ingresa y egresa para descartar la nominación "entrega - devolución", lo cual lo ubicaba como objeto, permitiendo así leer la movilidad institucional, de dónde a dónde se dirige, generándose un trayecto que necesariamente lleva a historizar. El eje vertical, marca el recorrido institucional cuyo orden dio lugar a significativos debates en el equipo de trabajo. El eje horizontal marca la edad del sujeto y en la traza, es posible dibujar el recorrido seguido

de acuerdo a los tiempos de permanencia en cada lugar.

Se consigna así en el eje vertical 0: Sin inscripción: Sin datos acerca de su familia de origen / 1: Familia de origen / 2: Familia directa / 3: Familia indirecta / 4: Institución de Tránsito / 5: Institución de Alojamiento / 6: Familia Guarda Simple / 7: Familia Guarda con fines de Adopción / 8: Adopción. En el eje vertical, en sentido negativo (en tanto más se aleja de vivir en familia) se ha consignado -1: situación de calle / -2: búsqueda de paradero / -3: Centro Cerrado de detención.

¿Qué proponer en estas circunstancias? ¿Qué tipo de trato ofrecer al problema cuando ya todas las opciones han sido agotadas? ¿De qué otras maneras se puede actuar cuando la vida sacudió de esta forma? La imagen que se logra de cada caso, impacta. En ese límite surgió la idea de gestionar otro lugar (subjetivo) en y por el cual, crear y recrear condiciones de posibilidad para la escucha espontánea de esos chicos y chicas en un escenario más propio a la vida común que a aquella intervenida por el Estado.

En este escenario se fue constituyendo la importancia de reubicar los términos dando lugar al análisis del trato / tratamiento social de los pequeños sujetos malheridos. Entonces la posibilidad de salir de la polaridad minoridad / educación y, también, de las denominaciones psicopatológicas y/o políticas y/o jurídicas, fue hallada en la condición de efecto del dispositivo en los cuerpos infantiles (mal-heridos) precisándose ahora del operador conceptual que no sólo diera cuenta de manera contundente del impacto de las decisiones institucionales en estas vidas malheridas sino, también, de abordajes posibles. Los niños y niñas heridos por la vida, requieren la reinención de un quehacer en un terreno dónde sólo es posible teorizar en el marco de la reflexión ética. Tarea que implica la revisión de prácticas proclives a procesos subjetivantes y de reconstrucción de

entramados de lazos sociales y familiares en los límites de la experiencia y el saber disciplinar.

Se hace así necesario, ubicar a los diferentes efectores, inclusive la escuela, en el tratamiento social posible en la medida que sea analizada la manera de dar trato a aquello inasible, inasimilable, intratable y expuesto en crudo, sin velo, que es el desamparo subjetivo en su cara real de la experiencia. Esta otra denominación, esta diferente forma de nombrar, de manera explícita, convoca a otras posiciones discursivas respecto de la clásica nosografía psiquiátrica que define trastornos y receta pastillas. Intenta dar lugar al sentir de pequeños sujetos en su lucha por una subsistencia institucional que resulta arrasadora.

Niños, niñas y jóvenes quienes habiendo sido objeto de abusos, malos tratos, explotación laboral o sexual, abandonos, con o sin experiencias de vida callejeras, interpelan el hacer de la psicología, del psicoanálisis, de las pedagogías y por ende de las prácticas escolares y otras cuando, además, se le requiere operar en interdisciplina y acorde a tiempos fecundos en términos de códigos normativos, con aquellos sujetos a la excepcionalidad de una medida que, a partir de lo vivido, además, cambiará sus vidas de manera definitiva.

Los niños y niñas heridos por la vida, resultan testimonio vivo del devaneo que la época impone por la tan poco analizada des-institucionalización. Más falta de escuelas, dispositivos socio educativos, jardines maternos y de infantes, espacios lúdicos, sociales y culturales, sin –además– hogares dignos para un albergue en entornos familiares amplios y receptivos a hospedarlos, más intervenciones que dan cuenta del peso de la inscripción institucional en sus cuerpos.

Será entonces que debemos considerar qué implica la intervención del Estado en nombre de su protección, incluyendo a las prácticas psi, a partir de esas medidas de “abrigo” y, de los alcances de la des-institucionalización que se pretende. Esta afirmación que muchas veces

resulta obvia para el lego, no lo es tal para el impersonalmente llamado sistema. Cual si no se dejara impactar, el incremento de los malos tratos, abusos de diferente orden, excesos en los cuales niños, niñas y jóvenes, incluso muy pequeños son objeto, resultan indicadores preocupantes, tanto como la intensa dificultad para que puedan revisarse y transformarse las prácticas docentes, profesionales, ciudadanas en general cuando, lo que se escucha con insistencia en la definición de los servicios de atención interdisciplinaria (escolares, judiciales, sociales, de promoción y protección de derechos) es “nosotros no hacemos tratamiento”, mientras de manera simultánea asistimos al altísimo incremento de la medicalización de los comportamientos infantiles (Stolkner, 2015; Janin, 2012; Vasen, 2014; Dueñas, 2011, entre otros).

La lectura de las trayectorias institucionales, de los trazados institucionales, nos demuestran cómo por ceremonias mínimas –en su faceta de repetición– se perpetúa el “más de lo mismo” y, también, cómo es posible su movilidad significativa en el pequeño gesto, en la interrogación, en la oportunidad de hacer ante lo mismo algo distinto. Un análisis de dicho trazado nos demuestra que la pretensión de garantizar el derecho a vivir en familia no puede acontecer sin ciertas revisiones y análisis de prácticas y discursos cuando, en la mayoría de los casos, para ellos “familia” es aquella con la cual “no conviven”. Tal como antes fue mencionado lo familiar, puede ser también lo siniestro, lo ominoso. La escuela precisa ubicar este malestar y saber hacer con ello.

De una manera o de otra, aquellos niños y niñas heridos por la vida, quedaron atrapados en discursos y en prácticas que los ubican en un lugar de derechos vulnerados que olvida, una vez más, que Juan, Pedro, Marisa... están en tiempos de configuración subjetiva y su corta vida se sostiene o bien escapando o tranzando o haciendo experiencias de vida callejeras sobreadaptadas y desproporcionadas

respecto de su desvalimiento real como infantiles sujetos. O bien el ser albergados (abrigados) por el Estado en hogares convivenciales replica la desproporción entre el daño que en lo singular-biográfico han vivido y la oferta de tratamiento social que reciben. El saldo anuncia una repetición casi asegurada.

Quizás como nunca antes, tenemos registro del deterioro subjetivo que pagan incapacitándose en el esfuerzo por sobrevivir.

Resultan así cortas vidas sujetas no sólo a las severas dificultades en lo familiar / singular; a vidas configuradas como "infancia en estado de excepción sin mitos ni leyendas" (Minnicelli, 2010) sino, además, sometidas a múltiples intervenciones, muchas de ellas en pugna, que se desconocen como parte del tratamiento social de esta época, la nuestra.

Intervenir en otras claves de lectura, otras versiones de ciertas prácticas en pos de la re-subjetivación es imperioso, ya no sólo necesario. Es decir, es preciso promover otras preguntas que reconfiguren la posición desde la cual se ejecutan intervenciones desde cualquiera sea el escenario de decisión que desconocen que allí, delante suyo, hay un niño o una niña malheridos no sólo por las circunstancias silentes de la vida ante lo cual cada agente del sistema se coloca ahondando en las llagas abiertas, sino muchas veces, por lecturas banales que forman parte de un tratamiento social a reconsiderar, revisar, redefinir, replantear.

La banalidad del mal (Arendt, 1963) se hace carne viva en la piel de los chicos y chicas que *parecieran* encontrar como únicas salidas, enloquecer, delinquir o demenciarse. Se destaca el *parecieran* porque cuando se les ofrecen otras alternativas y condiciones de posibilidad para otras perspectivas; cuando la reparación se hace posible por intervenciones cuidadas, delicadas, respetuosas, lúdicas, rápidamente puede descubrirse que ni locos, ni delincuentes, ni dementes. Simplemente niños y niñas expuestos a defenderse del más puro desvalimiento y fragilidad subjetiva con las únicas

armas a su alcance y, en esos intentos, en "cada vez", más dañados resultan. Esta dura cuestión cuenta hoy en día con un marco propicio para otras versiones de ciertas prácticas, anticipadas en muchos casos, por los pioneros de la pedagogía y por pioneros del psicoanálisis con niños. Abre a la importancia del trabajo con otros, a la creación de redes transferenciales que ofrezcan un sostén más allá de las coyunturas y de nuestras presencias.

Tanto pioneros en psicoanálisis como quienes le sucedieron en la línea del psicoanálisis con niños, destacaron siempre la importancia de diferenciar aquellos casos en los cuales algo realmente sucedió, de aquello que se hubiera fantaseado. Eso no implica que en uno u otro caso la realidad no sea la subjetiva siempre, la realidad psíquica ubicando cómo afecta a cada quien lo vivido, experimentado, gozado, disfrutado o padecido. Sino que respecto del recorte de un objeto-causa, cuando hay un hecho definible (la guerra, una catástrofe, un derrumbe constatable materialmente, por ejemplo) el sujeto tiene de dónde agarrarse para dar soporte a la intensidad de la experiencia.

En cambio, cuando se le pregunta a un niño o niña sujeto a medias excepcionales ¿por qué estás aquí? –invitados a realizar el ejercicio de la pregunta–, ellos no saben qué responder y se ubican como habiendo cometido un pecado-causa de la separación familiar. No se ubican ni como protegidos ni como refugiados. Se ubican como rehenes, como presos producto de un secuestro.

Infantiles sujetos van de desilusión en desilusión y, en cada vuelta, ganan en desgano, desvitalización, debilidad mental o –por contrapartida– agresividad pasiva o activa hacia sí, los otros o el medio en el cual están circunstancialmente. Cuadros típicos de niñas y niños cuyos cuerpos exponen la institucionalidad arrolladora.

## Trato / tratamiento social

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, sancionado en 2015, ubica a las instituciones en co-responsabilidad respecto de los temas que involucran a niñas, niños y adolescentes<sup>2</sup>. Cómo impacta en la escuela –si lo hace– este cambio normativo es un tema a indagar. Por lo pronto, permite avanzar respecto de su importante inclusión en el tratamiento social de casos complejos, el que nos ocupa, cuando se trata de niñas y niños que llamamos en términos genéricos *malheridos*. Algunos de ellos, sin cuidados parentales, como antes fue mencionado.

Entonces, habiéndose iniciado una aproximación a la indagación sistemática del problema en tanto poder identificar en un primer momento la necesidad de producción de tecnología social en clave de derechos –para el caso de niñas y niños sujetos a medidas excepcionales<sup>3</sup>–, en un segundo momento de la investigación, apunto a cómo impactan las medidas jurídico-administrativas definidas por el sistema de Protección de Derechos ejecutivo y/o judicial en la escolaridad de los adolescentes (Girardi, 2019).

Sostener que la escuela es parte del tratamiento social de los problemas de la niñez y adolescencia, precisa de aclaraciones, en tanto se la considera un elemento clave en la red de sostén del dispositivo integral de protección de derechos, junto con las otras instituciones jurídicas, centros de protección, programas

comunitarios, sociales y de distinta índole que permitan dar lugar al sostén social, educativo, cultural, jurídico de niñas y niños.

En el inicio de esta investigación, sorprendía la cantidad de profesionales intervinientes en casos en los cuales se identificaban “derechos vulnerados”. Particularmente, en el caso de aquellos alejados por diversas razones del entorno familiar. Las derivaciones desde la escuela hacia otros efectores, se realizaban utilizando una frase recurrente la cual, al modo de ceremonia mínima, como dicho, se reiteraba ante cualquier interpelación sobre qué otras alternativas podrían ofrecerse desde la escuela (...) *nosotros no hacemos tratamiento*. Esta respuesta no era hallada sólo en la escuela, sino que, en un encadenamiento discursivo, más de siete u ocho efectores del Estado, dirigiéndose los unos y los otros entre sí, repetían el *nosotros no hacemos tratamiento*. En esa reiteración, los recursos agotados exponían a más de veinte (hasta treinta) profesionales en un mismo caso interviniendo sin que se llegara a producir ninguna modificación en favor del recupero subjetivante. Los propios niños se escurrían de las manos en el marco de un dispositivo integral de protección que no lograra darle sostén.

Tomando este punto de partida, el aporte de María Cristina Kupfer (2012) habilitó una nueva instancia de abordaje del asunto, ubicando la importancia del tratamiento social discursivo y no discursivo que se ofrece a las nuevas generaciones al afirmar: Educar es tratar. El operador conceptual *tratamiento social* es heredero directo de la noción de dispositivo de Foucault. Se puede identificar en dichos y decires recortados en su calidad de *ceremonias mínimas* (Minnicelli, 2013). El *tratamiento social*, deriva del trato, de la manera de *dar trato* a aquello que afecta a las nuevas generaciones involucrando un amplio número de efectores institucionales y de actores profesionales, técnicos y administrativos ubicados en diferentes dependencias públicas y del Tercer sector destinadas a la protección de derechos.

2 Cuestión ya planteada en la Ley Nacional de Protección de Derechos Núm. 26061.

3 PDTs CIN – CONICET: “Tecnología social para la protección de derechos: El caso de niños y niñas sujetos a medidas excepcionales”, cuya producción incluye el diseño de un instrumento de registro de trayectorias institucionales denominado TRAZAS (Minnicelli *et al.*, 2017).

De modos directos e indirectos, es posible afirmar que todos ofrecemos *tratamiento social* a los problemas de la niñez y adolescencia contemporánea. Incluso cuando en el hogar se debate con familiares o con el discurso mediático en torno a cuestiones que conciernen a políticas vinculadas a las nuevas generaciones y sus dificultades.

*Tratamiento social* –como operador conceptual– permite una significación más específica que habilita múltiples análisis. Refiere al circuito de servicios públicos y/o privados, equipos interdisciplinarios y/o disciplinares que conforman escenarios clínicos, educativos, judiciales, sociales y comunitarios, gubernamentales y no gubernamentales. Por ceremonias mínimas se configura así, en esa red de relaciones entre elementos discursivos y no discursivos, dichos y no dichos, el dispositivo de tratamiento social a las nuevas generaciones y, desde ese trato, el dispositivo de protección (o des-protección de Derechos).

La escuela es uno de los elementos clave en el trato social del problema. En la medida que logra abrir la puerta al punto de vista de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, habilita un lugar Otro en las historias singulares, en el caso a caso, tejiendo una malla de pertenencia creadora de condiciones de posibilidad subjetivantes, incluso, en entornos de vida adversos. Avanzar en este análisis, de manera directa implica considerar que las acciones y prácticas docentes y profesionales que el trato social vehiculiza, cuentan con la oportunidad de ser aliados de la subjetividad infantil, acentuándose en cada caso concreto la importancia de dichas prácticas como acciones políticas, en el sentido que Hannah Arendt (2005) le otorgara al término.

Las posiciones teóricas que se sostienen, las intervenciones que se realizan en cualesquiera sean escenarios de desempeño docente y profesional, inciden en el tratamiento social del problema y, a la vez, resulta también la cla-

ve para otras interferencias en diálogos interdisciplinares e interinstitucionales.

Ubicar a las niñas y niños sin cuidados parentales respecto de un tratamiento social “contemporáneo” (Agamben, 2014a: 18) coloca a la escuela –al igual que a cualquiera de las instituciones que en estos casos intervienen– en una relación singular con el propio tiempo, una adherencia y distancia a la vez que expone su desfase y anacronismo. Implica dar lugar a otra acción posible que no sólo dirija su mirada a un alumno, sino que pueda considerar que ese alumno o alumna, es una niña, un niño; niñez que requiriendo de Otros significativos, precisa apuntalamientos múltiples en su crianza hallándose en numerosos casos ese recurso en quienes a diario son parte de la cotidianidad que se instala en la escuela. Esta alternativa, no implica bajo punto de vista alguno que la institución escolar deba –además– hacerse responsable del problema sino que, de cara a cada uno de sus alumnos en situación referida, pueda leer que allí donde aún un niño o niña concurre a la escuela, ser contemporáneo es abrir la chance de lectura, ya no de aquello que encandila (niños sin cuidados parentales no son alumnos, son menores), sino leer que, en las sombras se ilumina la chance de visibilizar otros caminos posibles, que ofrezcan alternativas sublimatorias, que habiliten otros mundos a construir y a transitar. En términos de Gerez Ambertín (2017), infancias testimoniantes y caminos sublimatorios. Es decir, cuando la escuela se ubica en la red de abordajes interinstitucionales, las chances de sostén social y subjetivo se amplían de tal manera que hace más transitable –incluso – condiciones de vida por demás desfavorables. Se trata de crear y recrear condiciones de posibilidad, incluso en los entornos más adversos.

Crear condiciones de posibilidad implica una posición activa de parte de los actores intervinientes. Muchas veces requiere de una sucesión de acciones entre ellas gestiones, llamados telefónicos, contactos y comunicaciones

preliminares, evaluación de tiempos, búsqueda de puntos mínimos para hacer viables otras posibilidades. Es decir, abordar una cuestión de modo tal que se oficie para hacer posible que algo suceda. Desde allí el carácter de políticas a las acciones que se realizan creando condiciones de posibilidad en los límites de la experiencia y del saber disciplinar, creando en la adversidad, sobre todo cuando esa adversidad refiere a la intemperie intelectual producida por “no saber cómo hacer”. Será la interrogación en diálogo con otros lo que pueda habilitar nuevos rumbos a los ya conocidos, explorados y fallidos.

Se trata en cada caso de condiciones de posibilidad para acompañar a los pequeños desde otro lugar adulto, en los casos en los cuales, por razones de diversa índole, los cuidados parentales se encuentran perturbados.

### Experiencias de pertenencia en la escuela

Ubicar a la escuela como sede de la pertenencia social, fundante de lazo y subjetivación, en el marco de un tratamiento social amplio del problema, nos convoca a ciertas distinciones que pueden resultar paradójicas cuando se trata de “heridos por la vida” en torno a los términos: conjuntos, pertenencia, inclusión y unión. Términos analizados en el marco de bases conceptuales mínimas de la teoría de los conjuntos, de donde los tomamos prestados a fin de dar cuenta de operaciones matemáticas, que son a la vez discursivas, con efectos subjetivos. La lógica de estas operaciones matemáticas, permite una extensión del horizonte de análisis del problema que ocupa recreando nuevas hipótesis orientadoras de otras prácticas docentes y profesionales.

Iniciamos el análisis por la intención de salir de la clásica polaridad minoridad / educación. Luego, tomada la categoría de sin cuidados parentales, ubicamos el riesgo de replicar el recorte en una nueva categoría paradójica, en tanto puede volver a producir el efecto no

deseado cuando se trata de grupos de niños, niñas y adolescentes a quienes la propia consideración en el discurso de cierta política pública (excesivamente próxima a la otrora minoridad) configura como un *conjunto* particular identificado por sus frágiles subjetividades, reactivas a la escuela.

A contramano de lo políticamente correcto en la época, las categorías de inclusión, unión y pertenencia no pueden pensarse por fuera del conjunto al cual se puedan referir. Esto implica que no toda *inclusión* es subjetivamente favorable y que no toda *unión* será deseable y que no siempre *pertenecer* tiene privilegios.

Antes de avanzar con la presentación de casos, será necesario poder responder respecto de qué hablamos cuando referimos a *inclusión*. Servirse de las operaciones inclusión, pertenencia, unión e intersección desde el aporte de la matemática, a través de la teoría de Conjuntos como operadores conceptuales, permite analizar posibilidades de contribuir a la acción política y ética que toda subjetividad merece, en el universo lingüístico que el lenguaje vehiculiza.

¿Por qué no puede contribuir la escuela para la construcción de procesos de inclusión? ¿Qué es lo que aleja de esa posibilidad? Trabajar con este interrogante nos permite desandar ciertos caminos discursivos para poder transitar otros.

Tanto por diversos análisis llevado adelante respecto de las dificultades para la inclusión escolar, como por el estudio de expedientes y causas judiciales de niños, niñas y adolescentes que han sido “devueltos”, es decir, reintegrados luego de haber formado parte de procesos de adopción familia<sup>4</sup> nos encontramos con

4 Respecto del tema, una distinción necesaria entre *filiación* y *crianza* puede ampliarse en Minnicelli, M.& Ballarin, S.& Lampugnani, S. (2018). *Fraternidades y parentalidades*

ciertas formas contemporáneas de insistencia y resistencia de subjetividades incipientes ante pretensiones escolares y/o judiciales de ser *incluidos* en familias de las cuales no sienten *pertenencia*. Encontramos aquí ciertas claves que puedan traer un poco de luz sobre el tema<sup>5</sup>.

---

*malheridas. Puntos de encuentro familiar: implementación, abordajes y acciones interdisciplinarias.* Rosario: HomoSapiens.

- 5 La teoría de conjuntos, aporta operadores conceptuales para abordar el problema de la inclusión desde un punto de vista no transitado aun, promoviendo un ejercicio de pensamiento, un experimento del pensar a través del cual reposicionar el problema que se lee como paradojas de la inclusión.

Para la teoría de Conjuntos, no es posible hablar de inclusión si no es en la relación entre conjuntos. Para ser más específicos, inclusión se define como la relación de un subconjunto en un conjunto.

En términos técnicos matemáticos, es bien diferente decir "Juan está incluido en el conjunto Escuela 7" que decir "Juan pertenece a la Escuela 7".

Estas distinciones son necesarias para ubicar distintas posiciones en el discurso que habla al niño, la niña o adolescente respecto del lazo social, de su lugar en una institución, en un grupo, en un conjunto determinado. Nos permite otras lecturas de la relación del sujeto respecto de aquello que pretende incluirlo o no hacerlo.

La diferencia entre *inclusión* y *pertenencia* queda establecida en la propia definición de ambos términos, las cuales se ubican en todos los casos, en una relación. Será inclusión respecto de... y pertenencia respecto de...

La relación de inclusión, se da entre conjuntos y subconjuntos. Es correcto decir que un subconjunto está incluido en un conjunto mayor, pero no es correcto decir que un subconjunto pertenece a un conjunto mayor.

Estar *incluido* en el conjunto de niños inter-venidos por el Estado en nombre de sus derechos, lleva a revisar categorías, legislaciones, prácticas profesionales y denominaciones. Es preciso de-construir en pos de otras formas de *inclusión* y de *pertenencia* posibles, viables para cualquiera sea el escenario (educativo, social, convivencial) en el cual debamos tratar formas de acompañamiento a procesos de subjetivación.

¿Qué significa inclusión? ¿Será que dicha insistencia significativa –y a la letra–, nos indica que estamos equivocando el rumbo? ¿Se tratará de seguir insistiendo con incluir sin revisar la relación entre quien se pretende será incluido y el lugar al cual hacerlo?

---

Cuando un elemento es parte de un conjunto y mantiene una relación con los otros elementos de ese conjunto se dice que pertenece a ese conjunto.

El símbolo para escribir la relación de pertenencia es  $\in$  y para indicar que no pertenece es  $\notin$ .

Existen convencionalmente dos formas de definir un conjunto en matemáticas: por extensión y por comprensión. En el primer caso se nombran uno a uno los elementos del conjunto y en el segundo, se da una característica que distinga a esos elementos y sólo a esos, para que se consideren pertenecientes al mismo.

Definir un conjunto por extensión es "extenderse" nombrando uno por uno los elementos de ese conjunto. Definir un conjunto por comprensión, significa agrupar a todos sus elementos bajo una característica que los distinga y los diferencie sólo a ellos.

Entre conjuntos es un error hablar de pertenencia cuando se refiere a relación entre conjuntos. En ese caso, se trata de relaciones de inclusión. El símbolo para inclusión es  $\subset$  y para no incluido  $\not\subset$ .

La hipótesis se enuncia de la siguiente manera: la propia denominación y pretensiones de la inclusión – sin revisión del conjunto en el cual se la pretende– confronta con un *impasse* teórico que, como todo atascamiento, se presenta como un callejón sin salida, convocando a servirnos de la metáfora del hilo de Ariadna para ubicar otras vías de análisis por las cuales sea posible contribuir en el diseño de trayectorias subjetivas viables. Si avanzamos en las discriminaciones necesarias, llegamos a la necesidad de reubicar el planteo del problema en tanto cualquier contribución sólo será posible si cada docente y profesional revisa su propia posición subjetiva, su propia posición discursiva ante el caso a caso. Entonces, será necesario poder responder de qué conjunto hablamos cuando referimos a inclusión ya que ella se define como la relación de un subconjunto en un conjunto. Esto es, ¿de qué subconjunto respecto de qué conjunto se trata la inclusión?

Una nueva necesidad de distinciones se presenta. La operación de *Unión* de dos conjuntos, no implica que se establezcan relaciones de inclusión. Si la relación de inclusión se da entre conjuntos y subconjuntos y, lo correcto es decir que un subconjunto está incluido en un conjunto mayor, pero no es correcto decir que un subconjunto pertenece a un conjunto mayor, deberemos gestar procesos de pertenencia porque en sí misma, la inclusión sólo ofrece ser parte del mismo espacio, pero no pertenecer.

Las categorías de *inclusión*, *unión* y *pertenencia* no pueden pensarse por fuera del conjunto al cual se puedan referir. Esto implica que no toda inclusión es subjetivamente favorable –en tanto subconjunto de otro conjunto, los niños no cambian de posición en el campo de juego–. Desde esta perspectiva, no toda unión será deseable y no siempre pertenecer tiene privilegios. En nombre de un trabajo que se orienta en torno a la inclusión, se pierde la

oportunidad de trabajar creando condiciones de posibilidad para lazos de pertenencia.

Resulta significativo ubicar la diferencia, como el caso que se relata a continuación:

Escena 1. A. una niña de 9 años, luego de haber sido reintegrada en dos intentos de adopción fallidas, le pide a la Jueza de Familia interviniente: “Jueza cámbiame todo, mándame a dormir donde digas, pero no me cambies de la escuela!, ahí están mis amigas...”

Entonces, algo del *impasse* teórico se despeja si, en lugar de promover procesos de inclusión, trabajamos en pos de la pertenencia. Para que ello suceda, el sujeto debe dar su consentimiento subjetivo. En esta dirección, si abandonamos el camino de la inclusión y lo sustituimos por formas proclives a la filiación, estaremos ante distintas acciones: la nominación, la de inscripción –afiliación– por el sostén del ritual que da lugar a esa inscripción y la posibilidad del reconocimiento subjetivo, expresión del deseo de ser parte de...

El análisis de los lazos de *pertenencia*, nos conducen a su vez a otra distinción importante. La propia nominación nos lleva a considerar que en torno a la *pertenencia* nos hallamos ante las dos caras de Jano. Pertenecer presenta dos sentidos muy diferentes según se trate de ubicar la *pertenencia* en la faceta de la propiedad, ser dueño y poseer derechos sobre lo que a alguien le es propio, o bien, en la otra cara de lo propio a un sujeto, el sentirse y formar parte de, sentirse filiado, identificado, reconociéndose en aquello de lo cual es parte, en aquello que le es propio.

Sentirse parte, hacerse parte, formar parte, hacerse sujeto con otros, pertenecer... ligadura y lazo social.

Escena 2. C. y J. viven con una tía que declina en la continuidad de la crianza. Tienen 3 y 5 años. Vencidos los plazos de ley, son declarados en estado de adoptabilidad. Asisten al jardín de infantes. Las maestras y el equipo de orienta-

ción escolar están al tanto de la situación. Dan intervención al Punto de encuentro familiar<sup>6</sup>

- 
- 6 El Punto de Encuentro Familiar es un dispositivo público que ofrece tratamiento social especializado a los casos derivados por autoridades de aplicación por el cual se llevan adelante estrategias de intervención profesional interdisciplinaria destinadas a fortalecer, establecer o restablecer vínculos familiares y sociales, y/o para garantizar la ininterrupción de los mismos.

En este sentido, se identifican al menos cuatro órdenes de problemas que inicialmente dan lugar al pedido de derivación al PEF vinculados a: a) NNA afectados por Medidas de Abrigo resistentes a procesos de guarda/adopción familiar residentes en hogares convivenciales y/o separados de sus progenitores; b) NNA no convivientes con sus hermanos y hermanas; c) NNA en procesos de atención / evaluación / definición de estado de adoptabilidad y su sustentabilidad en el tiempo; y, d) NNA no convivientes con sus progenitores quienes requieren de un abordaje integral para los encuentros (problemas de salud mental entre otros).

La atención de estos órdenes de problemas cuenta con los siguientes dispositivos interdisciplinarios especializados: Club del PEF - Merienda de Hermanos y Hermanas - Coordinación de Parentalidad / Acompañamiento a la crianza.

En todos los casos, la participación en el PEF considera la importancia del consentimiento subjetivo de los NNA y orienta en el sentido de una autonomía progresiva en cualquiera de las líneas de trabajo en las cuales se inscriba su participación.

La articulación interinstitucional de las estrategias de abordaje convivenciales, terapéuticas, escolares, judiciales resulta una vía regia para cumplimentar los propósitos de cada una de las líneas de abordaje resaltándose

(PEF) con el fin de acompañar la presentación de los candidatos adoptantes, un matrimonio igualitario. El camino de conocerse requiere de tiempo, la tía no puede sostener los movimientos necesarios para que ese tiempo se concrete sin ayuda extra. Se abren dos opciones: a) que los chicos en el "mientras tanto" sean alojados en un hogar transitorio durante el proceso de ir conociéndose con sus pretendidos adoptantes, o bien, b) se generan apoyos para la permanencia en casa de la tía y acompañamiento en los traslados hasta el PEF, espacio donde podrían encontrarse y coordinar paulatinas experiencias de acercamiento en el ir armando una nueva vida familiar.

Lo necesario era crear un puente de sostén en un traslado corto, del jardín hasta el PEF, tiempo en el cual la tía trabajara imposibilitándose el hacerse cargo de los niños.

Se reúnen los profesionales de los equipos técnicos del PEF y del jardín, definiendo entre ambos la modalidad de acompañamiento posible en la salida del jardín y hasta el PEF, de este modo y por un tiempo, la tía puede sostener que sigan viviendo en su casa.

Hasta allí, una cuestión de viabilizar recursos. Sin embargo, el asunto tiene mayor trascendencia en tanto el relato de los pequeños ingresa en la ronda de conversaciones en el aula. Se sostiene la intervención por aproximadamente dos meses, con mayor participación semana a semana de parte de los adoptantes. En ronda, cada día, la "novela familiar" de los pequeños es tema de conversación en la sala. Cada uno de los pe-

---

el lugar de los ateneos, laboratorios de análisis de casos y reuniones interinstitucionales para el abordaje conjunto que promueva la salida de la cronicidad que muchos de los casos que se atiende detentan. Para ampliar el tema Minnicelli, M. et al. (2018). *Fraternidades y parentalidades malheridas. Puntos de encuentro familiar: implementación, abordajes y acciones interdisciplinarias*. Rosario: HomoSapiens.

queños cuenta sus avances en el conocimiento de la nueva familia. Llega el momento en que se van a vivir juntos. Ese día, llega un mensaje de la maestra en el cual relata que se acercó una mamá de la sala para decirle que su hijo al llegar a casa le habría dicho que estaba muy feliz porque C. y J. ahora tenían una familia.

Si bien esta intervención puede dar lugar a múltiples análisis, ilustra el concepto que interesa ubicar en la presentación habilitando el debate. Dar trato / tratar a niñas y niños más allá de si cuenta o no con cuidados parentales, implica un corrimiento de lugares definidos de manera taxativa en tanto por esta intervención, docentes y equipo escolar dieron lugar a una experiencia de ciudadanía temprana no sólo para los pequeños C. y J. sino, para el grupo de compañeros quienes vehiculizaron vitales relatos de tejido de lazos familiares.

Diferente el caso siguiente:

Escena 3. P. transita su edad adolescente residiendo en un hogar convivencial. Asiste a uno de los dispositivos del PEF cuando en medio de una actividad expresa a viva voz su descontento por lo sucedido en clase de “ética y ciudadanía”. La maestra propone definir familia, esperando hallar aquella única que fuera conformada en una normalidad supuesta a la presencia de mamá – papá – hija e hijo. Filiación por consanguinidad y convivencia como formas de fijar lazos moralmente correctos. Esta joven define familia por la fraternidad y lazos con sus hermanos no convivientes. A la docente no le agradó su respuesta y fue desaprobada. M. salió indignada de la escuela en tanto el decir de la docente fue “vos no tenés familia” “eso no es una familia”. No aceptó regresar más a la escuela.

Salirse del conjunto establecido para reagruparse en otro, reordenar ligaduras y definiciones taxativas; salirse de la posición de dominio sobre la vida de los otros, para ser protagonista y parte de su condición de posibilidad.

Escena 4. Relato de una maestra de la escuela donde asiste una nena de 8 años, en proceso de adopción

Estando abierto el registro de asistencia sobre el escritorio, lee allí su nombre y apellido de origen. En ese momento le dice a su maestra “vas a tener que cambiar todos los papeles dentro de poco porque ese ya no es mi apellido, ahora me llamo...”

No se trata de considerar a ese sujeto incluido en términos de un Ideal social que siga el mismo camino para todos los casos, que lo englobe en un subconjunto dejando tranquilas ciertas conciencias en nombre de lo políticamente correcto sino, de ubicar en cada caso, aquellos elementos que hagan a que un sujeto, ese sujeto, cualquiera sea su edad y condición, se viva como parte de un colectivo que lo aloja, al cual puede acudir y decir que allí es parte, allí identifica y reconoce que pertenece.

Esta inclusión de la escuela en el dispositivo integral de protección de derechos; esta visibilización de la escuela como elemento nodal en el tratamiento social del problema que nos ocupa, no puede quedar librada al azar o a la buena voluntad de sus actores, reiterándose así viejas prácticas tutelares. Se requiere otra comprensión del problema y del lugar protagónico que en el caso a caso la posición de la escuela conlleva.

Habiendo hecho estas salvedades, nos queda entonces poder ubicar a la noción de *intersección* como aquella que puede darnos la clave para una operación que permita distinguir en la relación entre conjuntos, aquello que pueda ser considerado común y aquello que no. Será así que ubicaremos ese punto en el cual se ubican los elementos comunes y se desligan ciertos elementos de conjuntos que pueden resultar inconciliables. El símbolo que escribe la intersección es  $\cap$ .

Anudando lo histórico social a lo invariante de la indefensión humana, donde el tratamiento social es aquella respuesta que intenta

darse y las instituciones promueven maneras de pertenecer y segregarse, se tratará de evaluar cómo llevar adelante la operación de Unión de diferentes conjuntos a fin de ir encontrando aquello que pertenece a ambos y lo que no. Lo que sí pertenece a ambos, será lo compartido, lo que permita una intersección, definiéndose un nuevo conjunto formado solamente por aquellos elementos que estén presentes en todos los conjuntos en cuestión. En otras palabras: sólo forman parte del nuevo conjunto, los elementos que tengan en común. Para ello, habrá que ver si es posible que se llegue a cualquier encuentro con elementos ubicables en la intersección, si, antes, no se pasó por la unión de todos los elementos de dos conjuntos, conformándose uno nuevo.

Sin embargo, también puede suceder que dos conjuntos sean disjuntos, eso quiere decir, que si pretendemos la intersección entre ambos, obtendremos como resultado, un conjunto vacío<sup>7</sup>.

Tanto la noción de niñas y niños malhechos por la vida como el hecho de dirigirse a la revisión del trato social que reciben, convo-

7 Primero definimos a los respectivos conjuntos:  $G = \{a, b, c, d, e, f, g, h\}$   $H = \{a, e, i, o, u\}$   $G \cap H = \{a, e\}$

En efecto, a y e, son los únicos elementos en común, es decir que están presentes en los dos conjuntos a la vez.

Un caso especial lo configuran los conjuntos disjuntos. Podría ser que, al intentar realizar la intersección de conjuntos, éstos no tengan elementos en común. En ese caso, se dice que la intersección es vacía, o sea, es un conjunto vacío. Escrito en símbolos, esto se señala así:  $A \cap B = \emptyset$

Se dice que dos conjuntos son disjuntos, cuando su intersección es vacía. Para citar un ejemplo podríamos decir que si C, es el conjunto de las letras consonantes y V es el conjunto de las letras vocales,  $C \cap V = \emptyset$

ca a otro ángulo de análisis. Se identifica un estado que requiere de abordajes delicados, cuidadosos, de aproximación lenta en tanto detentan fragilidad. Uno de los tratamientos posibles, es aquel que permite crear condiciones para sentirse parte de una trama de relaciones que acompañe hacia otros escenarios posibles en los cuales *pertenecer* sea una consigna insoslayable, imprecriptible y de efectos incalculables.

Es decir, no será sólo por ser *incluidos* en la escuela que resulte viable un reposicionamiento subjetivo, sino, por la factibilidad de hacer de la escuela, un espacio en el cual *pertenecer* sea lo que permita una experiencia vital.

## Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1963). *Eichmann en Jerusalén: Un estudio sobre la banalidad del mal*. Editorial: Debolsillo.
- Arendt, H. (2005). *Qué es la política*. Buenos Aires: Paidós.
- Agamben, G. (2014a). *La desnudez*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo ediciones.
- Agamben, G. (2014b). *¿Qué es un dispositivo?* Buenos Aires: Adriana Hidalgo ediciones.
- De Lajonquière, L. (2000). *Infancia e ilusión (psico) Pedagógica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dueñas, G. (Comp.). (2011). *La patologización de la infancia (I): ¿Niños o síndromes?* Buenos Aires: Noveduc.
- Ferenczi, S. (1932). Confusión de lengua entre los adultos y el niño. El lenguaje de la ternura y el de la pasión. Conferencia presentada en el *XII Congreso Internacional de Psicoanálisis*. Wiesbaden.
- Freud, S. ([1919] 1992). *Lo Ominoso*. En O. C. *Libro XVII* (219; 220; 221). Buenos Aires: Amorrortu.
- Gerez Ambertín, M. (2017). Infancias testimoniales y caminos sublimatorios. *IN- FEIES – RM*. 6 (6), on line. Presentación/ Comunicaciones.
- Girardi, L. (2018). *Proyecto de investigación Becas Abraham Solís, 2018-2019. Denominación:*

*Estudio y análisis crítico del impacto de las decisiones judiciales y/o medidas de defensa del niño, en indicadores que reflejan la salud mental de adolescentes de entre 13 a 18 años, de escuela secundaria pública, ciudad de Mar del Plata, en el período 2010 a 2017. Estudio de casos.* CABA: mimeo.

Janin, B. (2012). Los niños y la medicalización de la infancia. *Revista Topia*. Disponible en: <https://www.topia.com.ar/articulos/ni%C3%B1os-y-medicalizaci%C3%B3n-infancia>.

Kupfer, M. C. (2012). *Educar es tratar*. Disponible en: [http://www.infeies.com.ar/numero1/bajar/Entrevista\\_Cristina%20Kupfer.pdf](http://www.infeies.com.ar/numero1/bajar/Entrevista_Cristina%20Kupfer.pdf)

Lampugnani, S. (2016). Infancia, crianza, filiación y ley. Rupturas y continuidades. *INFEIES – RM*. 5 (5), audio-video. Presentación/Comunicaciones. Disponible en: <http://www.infeies.com.ar/numero5/064.html>

Ley Nacional Argentina Núm. 26.061.

Minnicelli, M. (2001). La novela social sobre la infancia desamparada. *Revista Fort da*. Vol. 3, Núm. 3. Disponible en: <http://www.fort-da.com.ar/fort-da3/desamparada.htm>

Minnicelli, M. (2004). *Infancias Públicas. No hay Derecho*. Buenos Aires: Noveduc.

Minnicelli, M. (2013). *Ceremonias mínimas. Una apuesta a la educación en la era del consumo*. Rosario: HomoSapiens.

Minnicelli, M. (2016). Niños y niña heridos por la vida... Cuando la práctica clínica precisa de Juego y de otros juegos. *INFEIES – RM*. 5 (5). Presentación/Comunicaciones. Disponible en: <http://www.infeies.com.ar/numero5/bajar/C.6.Minnicelli.pdf>

Montes, C. (2015). Entrevista a Alicia Stolkiner. *INFEIES – RM*. 4 (4). Entrevistas. Disponible en: <http://www.infeies.com.ar/numero4/bajar/E.2.Alicia%20Stolkiner.pdf>

Vasen, J. (2014). Clasificar, medicalizar, discriminar. Tiempos que nos corren de lugar. *INFEIES – RM*. 3 (3). Comunicaciones. Disponible en: <http://www.infeies.com.ar/numero3/062.html>

**Para citar este Artículo de investigación:**

Minnicelli, M. (2019). Tratamiento social de los problemas de la niñez y adolescencia atravesada por medidas jurídico-sociales: El protagonismo necesario de la escuela en clave de Derechos. Mar del Plata 2014-2019. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 83-101.



# Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional

*Changes in policies for secondary education in Argentina in recent years in the regional context*

Por Nancy Montes\*, Daniel Pinkasz\*\* y Sandra Ziegler\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 17 de septiembre de 2019.

## RESUMEN

El artículo de investigación presenta un análisis en seis provincias argentinas acerca de políticas de cambio destinadas a la educación secundaria. La hipótesis que se postula es que estas reformas pueden encuadrarse en un modelo de política pública sectorial que se encuentra delimitada por un espacio de tres vértices o puntos de apoyo con el fin de inci-

dir en la acción pedagógica en las escuelas: la elaboración de orientaciones político pedagógicas que se plasman en acuerdos federales, el cambio normativo que incide en el modelo organizacional de la escuela secundaria (régimen académico) y la introducción de programas en las escuelas como herramienta para orientar la acción de los actores, en este caso a nivel local. El trabajo incluye una caracterización de las

---

\* Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en técnicas de medición de indicadores sociales y demográficos por la misma universidad. Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es investigadora del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación. Integrante del Comité de Redacción de la Revista Propuesta Educativa. Correo electrónico: nmontes@flacso.org.ar

\*\* Licenciado en Educación y Magister en Ciencias Sociales con mención en educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Integra el equipo de investigación del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad en el Área Educación. Director Académico del Seminario Gobierno y Planeamiento de la Educación en la misma institución. Correo electrónico: dpinkasz@flacso.org.ar

\*\*\* Doctora en Ciencias Sociales. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Senior del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad en el Área Educación y Coordinadora Académica de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: sziegler@flacso.org.ar

políticas indagadas mediante el análisis de datos recabados en dos investigaciones en las que se relevó normativa, documentos y se entrevistaron a los funcionarios responsables de estas políticas, así como supervisores, directores y profesores. Uno de los argumentos que se desarrolló en el trabajo es que las condiciones de escolarización que dieron forma a la educación secundaria han demostrado su límite para incluir, mantener y promover aprendizajes relevantes para adolescentes y jóvenes de todos los sectores sociales, por lo que resulta necesario modificar esas condiciones. Para argumentar acerca del acceso a la secundaria y sus límites se revisan estadísticas regionales que muestran datos acerca de la matrícula del nivel en las últimas décadas. El otro argumento propone que el mencionado modelo de tres vértices responde a la estructura institucional del federalismo educativo argentino establecida en los años noventa que no ha sido reformulada en sus bases durante los períodos siguientes. Esta estructura institucional condicionaría el campo de posibilidades de la política pública sectorial al establecer una división de tareas entre el gobierno nacional y los ministerios provinciales. Por último, se analiza en las políticas recientes un énfasis no sólo en las condiciones organizacionales de las escuelas, sino también en el modo en que éstas se ensamblan con la organización del currículum y con un modelo pedagógico, lo que conduciría a un cambio de carácter multidimensional. Dicho énfasis impacta en el debate político y teórico acerca de cuáles son los elementos que posibilitan incidir en las transformaciones efectivas de la educación secundaria.

**Palabras clave:** *Educación secundaria, Políticas educativas, Régimen académico, Reformas educativas.*

## ABSTRACT

The article presents an analysis in six Argentine provinces of change policies aimed at secondary education. The hypothesis put

forward is that these reforms can be framed within a model of sectoral public policy that is delimited by a space of three vertices or points of support in order to influence pedagogical action in schools: the elaboration of pedagogical political orientations that are reflected in federal agreements, the normative change that influences the organizational model of the secondary school (academic regime), and the introduction of school programs as a tool to guide the action of actors, in this case at the local level. The work includes a characterization of the policies investigated through two research studies in which norms were analyzed, documents and officials responsible for these policies in the ministries of education, supervisors, principals and teachers were interviewed. One of the arguments developed in the paper is that the schooling conditions that shaped secondary education have demonstrated their limit to include, maintain, and promote relevant learning for adolescents and young people from all social sectors, and it is therefore necessary to include, maintain, and promote relevant learning for adolescents and young people from all social sectors, and it is therefore necessary to modify these conditions. In order to argue about access to secondary education and its limits, regional statistics are reviewed that show data on enrolment at the level in recent decades. The other argument proposes that the aforementioned three-vertex model responds to the institutional structure of Argentine educational federalism established in the 1990s, which has not been reformulated. This institutional structure conditions the field of possibilities of sectoral public policy, which establishes a division of tasks between the national government and provincial ministries. Finally, recent policies analyze an emphasis not only on the organizational conditions of schools, but also on the way in which they are assembled with the organization of the curriculum and a pedagogical model that leads to a change of a mul-

tidimensional nature. This change impacts on the political and theoretical debate about the elements that make it possible to influence the effective transformations of secondary education.

**Keywords:** *Secondary Education, Education Policies, Academic Regime, Education Reforms.*

## Introducción

El artículo de investigación presenta una hipótesis y dos argumentos basados en trabajos de investigación realizados en los últimos tres años que hacen foco en la implementación de políticas para la educación secundaria en la Argentina, analizando seis jurisdicciones que, con diferentes escalas, han realizado cambios normativos y organizacionales para hacer posible otra escuela secundaria<sup>1</sup>.

En relación con la hipótesis, se postula que las reformas analizadas pueden encuadrarse en un modelo de política pública sectorial que delimita un espacio de política a partir de tres vértices o puntos de apoyo para incidir en la acción pedagógica en las escuelas. Uno de los vértices es el de la construcción de orientaciones político pedagógicas que se plasman en acuerdos federales y en lineamientos “marco”. Dos discusiones se plantean en este punto que, por cuestiones de espacio, sólo se dejarán planteadas. La primera es si existen actores jurisdiccionales –la nación o las provincias– con suficiente capacidad hegemónica

para imponer sus propias orientaciones (para estas discusiones puede verse, entre otros: Potenza Dal Masetto, 2008; Falletti, 2001 y Rey, 2013). La otra discusión se refiere al peso de la política incremental en las decisiones que se van tomando en distintos períodos, es decir, la manera en que se configuran las orientaciones de las políticas en relación con las definiciones previas. El segundo vértice se refiere al cambio normativo, que en los casos analizados no abarcan a todas las normas, sino a algunas de las que definen el modelo organizacional de la escuela secundaria, las que usualmente se denominan como “régimen académico”. El tercero es la introducción de programas en las escuelas –que pueden o no incluir recursos adicionales– como herramienta para orientar la acción de los actores en el nivel local, en este caso, de los establecimientos educativos.

En este modelo, la centralidad del segundo vértice, es decir, las reformas de régimen académico, permiten caracterizarlo como un tipo de intervención orientado a acortar las brechas entre la población destinataria de la escuela secundaria, considerando los rasgos de desigualdad que siguen caracterizando a la región en general y a la Argentina en particular, en términos de acceso y de terminalidad de un nivel ya considerado obligatorio en muchos países de la región. Uno de los argumentos que se desplegará es que las condiciones de escolarización que dieron forma a la educación secundaria han demostrado su límite para incluir, mantener y promover aprendizajes relevantes para adolescentes y jóvenes de todos los sectores sociales, por lo que resulta necesario modificar esas condiciones para que los cambios que el derecho a la educación impulsa puedan tener lugar.

El otro argumento propone que el modelo de tres vértices mencionado responde a la estructura institucional del federalismo educativo argentino establecida en los años noventa que no ha sido reformulada es sus bases en los períodos siguientes. Se sostiene que esta

---

1 Las investigaciones se realizaron en CABA, Córdoba, La Rioja, Río Negro, Santa Fe y Tucumán, durante los años 2016 y 2018. Ambas investigaciones, incluyeron el relevamiento de documentación y normativa nacional y provincial, 121 entrevistas a las autoridades provinciales de la educación secundaria, a directivos de establecimientos, profesores y estudiantes. El trabajo de campo se efectuó en 29 escuelas en algunas de las cuales se realizaron también 15 observaciones de clases.

estructura institucional condiciona el campo de posibilidades de la política pública sectorial en tanto y en cuanto establece una división de tareas entre el gobierno nacional y los ministerios provinciales. La división de tareas se refiere al eje del financiamiento, dado que la mayoría de las provincias sostienen el funcionamiento regular de los sistemas educativos, es decir, la inercia, mientras que el ministerio nacional dispone de recursos para la política de cambio o para la reorientación del sistema.

Si bien es cierto que la disponibilidad de recursos de la nación y la decisión política de hacia dónde destinarlos no ha sido uniforme a lo largo del tiempo y que disponibilidad y distribución son analizadores de la orientación que el ministerio nacional le imprime a la política pública sectorial, el argumento que se sostiene es que la división de tareas binaria que establece sostén de la inercia a cargo de las provincias *versus* orientación al cambio a cargo del ámbito nacional, permanece constante. El otro aspecto que es condicionado por la distribución de tareas es la gestión del cambio por medio de programas. Se ha señalado, con razón, que la gestión por programas corresponde a un modelo de gestión postburocrático (Alonso Bra, 2009) y es una discusión vigente, asimismo, la caracterización del modelo de gestión del sector educativo argentino como burocrático-profesional o como postburocrático o híbrido (Alonso Bra, 2009; Moroy, 2008). En cualquier caso, la introducción de un dispositivo de regulación, de un conjunto de incentivos y de otros recursos performativos para orientar la acción de los actores de los establecimientos, también se explica por este modelo de división del trabajo intrasectorial, dado que es la manera en el cambio político-pedagógico puede ser orientado nacionalmente hacia los establecimientos educativos. En el esquema que se postula, el dispositivo “programa” es un complemento de la reforma del régimen académico bajo el supuesto de que dichas reformas modifican condiciones

de escolarización restrictivas y que los programas introducen modos e incentivos para una acción pedagógica que rompe el ciclo de la inercia –en este caso la inercia de la exclusión– en los escenarios posibilitados por los nuevos marcos normativos.

Postulado el modelo de política pública sectorial que encuadra las iniciativas que se analizarán en este artículo, es posible agregar que el modelo proporciona, asimismo, un criterio para periodizar el análisis de los últimos años que intenta describir el carácter que asumieron las políticas para la educación secundaria en la Argentina.

Se presenta también una descripción de las principales características, de las diferentes escalas y dimensiones comprendidas en las políticas que emprendieron cambios en las provincias que han sido objeto de estudios en profundidad, en trabajos de investigación realizados con apoyo de UNICEF y en el marco de un convenio con el Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología durante los años 2016 a 2018<sup>2</sup>.

---

2 Se trata de un estudio realizado en el marco del convenio entre el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad (PECyS) del Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE), Secretaría de Gestión e Innovación de la Calidad del Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología. Inédito, Buenos Aires: FLACSO Argentina. Asimismo, el proyecto de investigación: *Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial* se desarrolló en el marco del convenio entre UNICEF Argentina y el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad (PECyS), Área Educación de FLACSO Argentina. El informe preliminar del mismo se encuentra disponible en: <https://www.unicef.org/argen->

## **La educación secundaria en clave regional: la persistencia de un patrón de inclusión/exclusión en la escuela secundaria**

Desde el punto de vista de su contribución a la democratización de la educación, las políticas y sus resultados pueden analizarse en base a tres dimensiones (Poggi, 2014). La dimensión del acceso (la ampliación de la oferta educativa a la población destinataria según grupos de edad) cuyos indicadores son el nivel de escolarización por grupo de edad. La dimensión de la equidad, analizada a partir de la existencia de brechas en la escolarización según criterios de distribución por alguna condición relevante (región geográfica, lugar de residencia, nivel socioeconómico, origen étnico-indígenas, afro descendientes para América Latina y género). La tercera dimensión es la del conocimiento, toda vez que el acceso a la escolarización, no necesariamente implica el dominio del saber que la escuela pretende o debe transmitir.

Son ocho los países de América Latina que, habiendo alcanzado altas tasas de asistencia y terminalidad del nivel primario, sancionaron la obligatoriedad del nivel secundario de modo completo: Uruguay, Chile, México, Brasil, Ecuador, Perú, la Argentina y Colombia, generando así un nuevo horizonte para alcanzar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes. Otros incluyen la obligatoriedad sólo en los primeros años del nivel (Paraguay, El Salvador, Bolivia, Cuba, entre otros). La sanción de la obligatoriedad de la escuela secundaria plantea a los Estados nacionales la necesidad de generar escuelas que precisamente estén en condiciones de incluir a nuevos contingentes de estudiantes que acceden por primera vez a este nivel educativo. Al mismo tiempo, dado que el modelo de educación se-

cundaria instalado en la región ha respondido desde sus orígenes a un mandato de selección y exclusión, las nuevas políticas requieren revisar su estructura y modo de funcionamiento de manera de posibilitar que se efectivicen las trayectorias de estudiantes de sectores amplios y extendidos de la población. Así, las reformas de régimen académico a las que se hace referencia procuran alinear a la educación secundaria en clave de un nivel educativo que se plantee propósitos en pos de la inclusión a la escolaridad.

En las décadas transcurridas, al mismo tiempo que el acceso se ha ampliado, las brechas socioeconómicas se han reducido, aunque los datos de la región permiten advertir la persistencia de patrones históricos de expansión de la escuela secundaria que benefician en primer lugar a los sectores medios y altos y dejan en lugares de menor participación a los sectores más desfavorecidos. El siguiente cuadro muestra que, entre los años 2000 y 2014, aumentó la participación de los adolescentes y jóvenes que viven en hogares de clima educativo bajo y que se redujo la brecha de acceso entre los sectores más bajos y los más altos, aunque todavía se verifica una distancia que oscila entre los 25 y 35 puntos para los países seleccionados.

**Cuadro 1:**

Tasa neta de educación secundaria según clima educativo<sup>3</sup> de los hogares.  
Países de América Latina seleccionados, años 2000, 2010 y 2014.

<b>Países</b>	<b>Clima educativo</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
<b>ARGENTINA</b>	Bajo	62,2	61,4	65,3
	Medio	81,8	82,0	86,7
	Alto	91,7	90,2	89,2
<b>BRASIL</b>	Bajo	-	-	70,2
	Medio	-	-	82,2
	Alto	-	-	88,2
<b>COLOMBIA</b>	Bajo	-	63,6	-
	Medio	-	83,1	-
	Alto	-	89,2	-
<b>CHILE</b>	Bajo	59,9	-	-
	Medio	77,3	-	-
	Alto	85,9	-	-
<b>ECUADOR</b>	Bajo	-	-	63,2
	Medio	-	-	83,8
	Alto	-	-	91,4
<b>MÉXICO</b>	Bajo	46,0	52,0	58,6
	Medio	72,8	74,6	81,3
	Alto	91,3	90,4	92,3
<b>PERÚ</b>	Bajo	38,9	58,7	-
	Medio	68,6	83,1	-
	Alto	72,7	93,1	-
<b>URUGUAY</b>	Bajo	-	51,7	54,8
	Medio	-	74,0	77,3
	Alto	-	91,8	93,0

**Fuente:** SITEAL, Base de indicadores.

3 El clima educativo mide el promedio de años de escolarización alcanzado por las personas que conviven en el hogar de los y las estudiantes y que tienen más de 18 años. Se considera “bajo” cuando ese promedio es de hasta 6 años, “medio” cuando se ubica entre los 7 y los 11 años y “alto” cuando supera los 12 años. Este indicador se toma como un “proxy” de la condición socioeconómica.

Otra manera de describir la brecha socioeconómica, presentada en el siguiente cuadro, destaca la distancia o brecha en la asistencia escolar entre los jóvenes de hogares más desfavorecidos y los que tienen mejores condiciones de vida: mientras que 6 de cada 10 adolescentes de hogares pobres asisten al nivel secundario lo hacen 9 de cada 10 de hogares con mejor posición social. La información muestra

asimismo que la mejora en el indicador favoreció a los sectores de clima educativo medio, lo que permite postular la vigencia del patrón selectivo, de modo que el acceso diferencial a la educación secundaria en la región puede apreciarse también a partir de un conjunto de indicadores y datos que dan cuenta de la dinámica de expansión y selectividad en la educación secundaria.

### Cuadro 2:

Tasa neta de asistencia al nivel secundario por clima educativo de los hogares.  
Argentina, años 2000, 2010 y 2014.

Años	Tasa Neta Total	Clima educativo			Diferencia o Brecha
		Bajo	Medio	Alto	
2000	81,4	62,2	81,9	91,8	29,6
2010	83,4	61,4	82,1	90,2	28,8
2014	86,3	65,3	86,7	89,3	24,0

Fuente: SITEAL, Base de indicadores.

Para la Argentina, la reducción de las brechas de acceso entre los años 2000 y 2014 para adolescentes que viven en áreas urbanas ha sido de 5,6 puntos. Sin embargo, aumentó más la escolarización de los sectores medios (5,2 puntos) que la de los más desfavorecidos (3,1 puntos). Aunque la Argentina se cuenta entre aquellos de la región que desarrollaron procesos de escolarización temprana incorporando a sectores medios, estos sectores continúan beneficiándose de los esfuerzos de escolarización por encima de los sectores de bajos ingresos. En nuestro país, aproximadamente el 50 % de los jóvenes no termina en el tiempo previsto la escuela secundaria, o bien transitan la escolaridad con altos niveles de sobreedad (32% es la sobreedad para el año 2017, considerando ambos sectores de gestión, según datos del Relevamiento Anual elaborado por el MECCyT). Tampoco son satisfactorios los datos sobre calidad, aunque sus fuentes y sus indicadores son debatidos, existe un conjun-

to de información<sup>4</sup> que pareciera indicar que también hay problemas en esta dimensión de la democratización, la del acceso a conocimientos y capacidades hoy indispensables para la inclusión social y ciudadana. Si bien en la Argentina las brechas de equidad en resultados de las pruebas PISA entre 2000 y 2012 es menor a la de otros países de la región (Rivas, 2015), las diferencias son importantes en rela-

4 Los resultados del operativo Aprender 2017 para el último año del nivel secundario arrojan que el 37,5% de los estudiantes tiene niveles básicos o por debajo de los considerados básicos en comprensión lectora y un 41% tiene bajo desempeño para la resolución de problemas en Matemática. Ver datos oficiales publicados en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/aprender\\_2017\\_sobre\\_capacidades\\_y\\_contenidos\\_secundaria.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/aprender_2017_sobre_capacidades_y_contenidos_secundaria.pdf)

ción con países los desarrollados como los de la OCDE, por ejemplo.

### **Los cambios normativos y las estrategias de intervención centradas en las escuelas como resortes de política educativa**

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado, en la Argentina las políticas han impulsado, en dos olas sucesivas, la ampliación del acceso a la escolarización. La primera mediante la extensión de la obligatoriedad planteada por la Ley Federal de Educación (1993). Las normativas generadas por la segunda ola, a partir de los años 2000 en algunas jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires, que tempranamente sancionó la obligatoriedad de este nivel de enseñanza (año 2002), y luego, en el nivel nacional con la Ley Nacional de Educación (2006) y con las resoluciones elaboradas por el Consejo Federal de Educación a partir de los años 2009, marcaron una tendencia al cambio que buscó revertir el sesgo selectivo que dejaron en evidencia las políticas implementadas durante la primera ola en los años noventa (Pinkasz, 2015), promoviendo nuevos modelos organizacionales y esquemas de acompañamiento para la inclusión de todos y todas los y las adolescentes y jóvenes.

Entre los años 2006 al 2009, luego de sancionada la Ley Nacional de Educación, puede identificarse un conjunto de provincias que rápidamente modifica sus marcos normativos y organiza nuevas estructuras para revertir la organización que la EGB y el Polimodal habían generado. En este período, varias jurisdicciones hacen cambios a sus marcos normativos: Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Neuquén, Catamarca, Córdoba y Río Negro alterando algún aspecto relativo a la evaluación, al ingreso, a la permanencia o a los regímenes de convivencia, adecuando las reglas para que estudiantes y docentes cuenten con otras condiciones de escolarización que tuvieran como eje la inclusión y la ampliación

de oportunidades para el aprendizaje o para la fluidez de las trayectorias. Además, algunas jurisdicciones actualizan o modifican sus leyes provinciales de educación: Santiago del Estero, Entre Ríos, Buenos Aires (año 2007), Salta, La Pampa y La Rioja (año 2009).

Entre los años 2010 y 2012, bajo la temporalidad propuesta por las resoluciones del Consejo Federal de Educación que en el año 2009 establecieron un plazo de 3 años para modificar los regímenes académicos, un conjunto de provincias avanza en esa dirección: Neuquén, Tierra del Fuego y San Luis hacen modificaciones bajo esta denominación y Salta bajo la denominación de “Régimen de evaluación, asistencia, promoción a la escuela secundaria”. Otro grupo de jurisdicciones hace cambios parciales sobre algunas de las dimensiones concernidas en los Regímenes Académicos, ellas son Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, CABA y La Pampa. Otro conjunto de provincias cambia sus leyes de educación: Chaco, Chubut, Tucumán (año 2010) y Río Negro y Santa Cruz (2012). En este período hay dos iniciativas de política “nacional” que promueven cambios en las políticas para la educación secundaria consistentes con los cambios normativos, el denominado Programa de Mejora institucional (PMI, año 2010) que establece una asignación de recursos para el pago de horas “extra clase” a algunos docentes en establecimientos educativos estatales para acompañar e incentivar la implementación de las reformas al régimen académico y el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO, año 2012) que establece orientaciones político pedagógicas y metas específicas para cada nivel educativo. Ambas iniciativas encuadran en el modelo de tres vértices mencionado en la introducción y pueden analizarse como un dispositivo de metas y de financiamiento direccionado a introducir un conjunto de cambios que, destinando recursos específicos a las escuelas, permiten la implementación de proyectos institucionales que introducen

variaciones al modelo organizacional de la escuela secundaria.

Entre los años 2013 al 2015, se puede ubicar a otras provincias que avanzan en una segunda etapa de cambios: CABA, Río Negro, La Rioja y Salta, elaboran nuevamente un conjunto de normativas relativas al Régimen Académico, revisando decisiones anteriores o bien extendiendo el alcance de las reformas a nuevas dimensiones.

En el año 2016, una nueva definición nacional denominada Secundaria 2030, los Marcos de Orientación de los Aprendizajes (MOA)<sup>5</sup> y la Red de Mejora de los aprendizajes, retoman algunos énfasis como son el seguimiento de trayectorias, la mejora (y evaluación) de aprendizajes bajo otras modalidades y con centro en el aula y en el estudiante, la enseñanza por proyectos, en capacidades y competencias, impulsando políticas de formación a docentes con estas orientaciones (ateneos interdisciplinarios) y de acompañamiento a los equipos técnicos en el marco de la Escuela de Gobierno, definiendo una nueva etapa de cambios con la escala y sobre las dimensiones que puedan abarcar, dado que la iniciativa queda a cargo de las jurisdicciones, toda vez que no se acompaña de un financiamiento es-

pecífico. En esta etapa, el espacio delimitado por las políticas verifica una reorientación en los marcos normativos y en el dispositivo de los programas. En el primer caso, porque los MOA establecen como parámetros el logro de ciertas capacidades y la introducción de contenidos tecnológicos y en el segundo caso, porque disminuye progresivamente el incentivo financiero que proporcionaba a las escuelas el Programa de Mejora Institucional, si bien subsiste un financiamiento nacional para las políticas de formación y de evaluación.

Luego de esta reorganización de los marcos normativos y de dos momentos de definiciones nacionales amplias, ¿qué otras políticas se implementaron para expandir y promover algunos cambios en el nuevo contexto de masificación de este nivel de enseñanza? En el presente artículo se postula que las reformas de régimen académico que han tenido lugar en la Argentina en los últimos años pueden analizarse como reformas que procuran acortar las brechas entre la población destinataria de la escuela secundaria. Por reformas de régimen académico se entiende a aquellas que han modificado cuestiones relativas a la estructura organizacional y curricular de la escuela secundaria con el propósito de superar los obstáculos que se presentan en las trayectorias efectivas de los estudiantes. A modo de ejemplo: los regímenes de evaluación y promoción, los sistemas que norman la condición de regularidad de los estudiantes, la creación de espacios alternativos al currículum como talleres de apoyo a los aprendizajes, refieren a estas modificaciones en el régimen académico. Con posterioridad, en el presente artículo, se muestra que, en las políticas recientes de cambio emprendidas por las jurisdicciones mencionadas, además del régimen académico, las modificaciones abordan múltiples dimensiones con el fin de producir modificaciones en la matriz escolar de la educación secundaria para incorporar también la cuestión de la transformación cultural

---

5 El Marco de Orientación de los Aprendizajes (MOA) define y aborda las siguientes cuatro dimensiones como pilares para la transformación: la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes; la organización del trabajo docente; el régimen académico; la formación y acompañamiento profesional a docentes, directores y supervisores/inspectores durante la implementación de las nuevas propuestas pedagógicas e institucionales. La presencia de todos estos elementos permite entrever que, desde la perspectiva del MOA, se enfatiza en una amplia concurrencia de factores que abonarían conjuntamente a la transformación de la educación secundaria.

## La orientación de las políticas provinciales recientes

En consistencia con el diagnóstico de que permanecen las brechas de equidad aun en el marco de un modelo expansivo, la agenda de la política pública en educación para el nivel ha prestado atención y se ha constituido en uno de sus objetos de intervención a las *condiciones de escolarización* (Terigi *et al.*, 2013) de la escuela secundaria. Esta noción se refiere a la histórica organización institucional que regula el recorrido de los y las estudiantes por el sistema escolar y que ha sido naturalizada en el sentido común social: la gradualidad anual, la organización del conocimiento en un currículum mosaico, la cursada en bloque y la repetición como (falsa y única) “solución” pedagógica cuando los y las estudiantes no alcanzan los conocimientos esperados en un mínimo de asignaturas. Estas condiciones de escolarización, frente a las demandas de la masificación y de la obligatoriedad del nivel, han demostrado sus límites para garantizar el acceso, la permanencia, la terminalidad y la calidad para todos los sectores sociales que deben ser alcanzados por estos derechos educativos. De allí que haya sido necesario avanzar en cambios en las regulaciones y en los aspectos organizacionales que operaban como obstáculo para estos objetivos. En efecto, estos límites en la inclusión efectiva que encuentra la educación secundaria se debe al carácter selectivo que aun presenta su estructura y organización. La misma es producto de la configuración histórica de un nivel educativo cuyos orígenes fueron de corte excluyente, y que hoy en día bajo la misma estructura organizacional afronta un mandato de inclusión, obligatoriedad y masividad. Dada la disyunción entre el mandato inclusor que se instala en el contexto de una estructura selectiva, el crecimiento matricular de la escuela secundaria se produce al tiempo que el sistema escolar va “derivando” a diferentes tipos de instituciones a quienes no logran escolarizarse en tiempo y forma en el

modelo escolar “tradicional”. Así, es factible advertir un conjunto de escuelas con organizaciones alternativas (escuelas de reingreso, bachilleratos populares, entre otras) o bien otras escuelas “regulares” que devienen en instituciones de “segunda oportunidad” en donde la escolaridad logra efectivizarse para los nuevos estudiantes que llegan a la secundaria. Este proceso de inclusión permite develar un efecto “malla”, mediante el cual algunos estudiantes permanecen en las primeras escuelas en que se insertan mientras que otros son recepcionados por diferentes instituciones en itinerarios que se producen en virtud de la sucesión de fracasos y la búsqueda de nuevas oportunidades para la escolarización. En definitiva, se trata del funcionamiento de un patrón de inclusión selectiva que se refleja también en los datos presentados al inicio de este texto.

La ampliación y el mandato de obligatoriedad de la educación secundaria ha dado lugar a que en la Argentina un conjunto de provincias emprendieran en los últimos años políticas destinadas a este nivel educativo en el marco de una preocupación compartida acerca de los procesos y resultados de este nivel educativo. Entre las provincias que han sido objeto de estudio para esta presentación, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Rioja, Tucumán y Río Negro, avanzaron en modificar una serie de condiciones que buscan hacer posible otro modo de transitar la escuela secundaria.

De modo sintético, se presenta a continuación el camino recorrido por las jurisdicciones alcanzadas por este estudio en las que se han realizado entrevistas a funcionarios clave, directivos y profesores de establecimientos en la implementación de los cambios emprendidos.

La Ciudad de Buenos Aires, presenta un modelo que introduce modificaciones reguladas por múltiples programas, algunos de alcance universal y otros para grupos de establecimientos específicos. La estructura regulatoria referida al Régimen Académico está

distribuida en un conjunto de normativas con orientaciones convergentes que se modifica de manera incremental. Otra característica destacable pareciera ser la de regular la asignación de recursos a partir de la formulación de proyectos por parte de los establecimientos. En diálogo con las tendencias de los últimos años, asume la propuesta de secundaria 2030 caracterizada, entre otros rasgos, por los intentos de integración curricular y de variación de propuestas de enseñanza que procuran romper con la enseñanza “frontal” e introducir metodologías por proyectos. A la modificación de la estructura curricular planteada por la Nueva Escuela Secundaria (NES), a partir de 2018 la Ciudad de Buenos Aires pone en marcha la propuesta de “Secundaria del Futuro”, anunciada como una profundización de la propuesta anterior (NES) e incorpora progresivamente el trabajo en torno a proyectos, la inclusión de tecnologías digitales en las escuelas, la asignación de tiempo escolar rentado de los profesores para desarrollar tareas institucionales y produce modificaciones en torno a la planificación de los aprendizajes y en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los estudiantes.

La provincia de Córdoba desarrolló el Programa Avanzado en Educación Secundaria (PROA) mediante la creación de escuelas técnicas urbanas de carácter experimental con orientación en desarrollo de *software* y programación. Estas cuentan con una jornada escolar de 8 horas, con tiempo destinado a asignaturas disciplinares; espacios de trabajo en clubes de artes, ciencias y deportes; las tutorías y acompañamiento estudiantil. La propuesta modifica la evaluación que se centra en relevar los aprendizajes logrados y los aprendizajes pendientes a lo largo de todo el ciclo básico y superior (de tres años de duración cada uno) que es acompañado en cada materia por un mismo docente y eliminan el criterio de calificaciones que se promedian. Por la especialidad de las escuelas incorporan al currículum

escolar asignaturas ligadas al mundo del desarrollo del *software* y la programación. PROA introdujo un cambio en la selección de perfiles de directivos y docentes. A los mecanismos habituales de acceso pautados por el Estatuto del Docente han adicionado una instancia de entrevista individual a través de una comisión integrada por representantes del ministerio, el gremio docente de la provincia e integrantes de la escuela que evalúa la competencia en el uso de las TIC y la capacidad pedagógica de desarrollar un proyecto de trabajo que involucre TIC. Asimismo, en Córdoba han puesto en marcha instancias de formación para profesores aspirantes al ingreso en escuelas PROA a través del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (ISEP) que depende del propio Ministerio. En cuanto a las condiciones laborales, los profesores cuentan además de las horas cátedra con un tiempo adicional rentado para el trabajo institucional. Por último, cabe señalar que la propuesta transforma la estructura burocrática tradicional y es gestionada mediante una coordinación central y coordinadores de sede.

La provincia de Santa Fe desarrolla el plan “Vuelvo a estudiar” que cuenta con dos líneas de trabajo: el Vuelvo Territorial y el Vuelvo Virtual. El primero está orientado al nivel secundario y el segundo a la educación de adultos<sup>6</sup>. El Vuelvo a Estudiar Territorial está

---

6 En el Vuelvo Virtual se produjeron módulos interdisciplinarios estructurados a partir de situaciones problemáticas relacionadas con la comunidad de los estudiantes adultos, que tomaron como referencia los Núcleos Interdisciplinarios de Contenidos (NIC) elaborados por la Dirección de Currículum del Ministerio de Educación provincial. Los NIC apuntan a introducir cambios en las formas del trabajo de enseñar, con el propósito de superar las fronteras entre las disciplinas y la jerarquización de los saberes. Asimismo, algu-

destinado a adolescentes y jóvenes con altos niveles de vulnerabilidad que no se encuentran matriculados en el sistema educativo con el fin de enlazarlos con la escuela. La localización de los estudiantes se desarrolla mediante un Sistema de Gestión y Atención Escolar (SIGAE), que consiste en un sistema de registro informático con información nominalizada de todos los estudiantes. El contacto con los estudiantes se realiza a través de la figura de un consejero juvenil, que se trata de un perfil joven (estudiantes universitarios con experiencia de actividad de voluntariado y actividades de compromiso y militancia social). Estos consejeros tienen asignada una zona y se contactan con los destinatarios para formular opciones para retomar la escolaridad y trabajan con los jóvenes las posibilidades y condiciones para el retorno a la escuela. Al mismo tiempo es el propio consejero quien establece el lazo con la institución secundaria, la incorporación puede generarse en cualquier momento del año en una escuela secundaria común. Por su parte, en las escuelas hay referentes institucionales designados que cumplen la función de recibir a estudiantes y realizar su seguimiento. Cuenta con la figura de referentes regionales que promueven acciones de inclusión socioeducativa y son responsables de realizar el seguimiento del plan al interior de las escuelas. Una particularidad del plan radica en su funcionamiento intersectorial (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, y con los actores locales-municipales). También el carácter situado y artesanal para generar condiciones en los jóvenes y en las escuelas que permitan el enlace de los estudiantes con la escolaridad.

En La Rioja, la renovación del Régimen Académico contribuyó a unificar la normativa que estaba dispersa y a legitimar algunas prácticas que ya llevaban a cabo algunos establecimientos. La concentración horaria es una medida bienvenida en las escuelas, dado que permite el desarrollo de iniciativas complejas, como las nuevas estrategias de regulación de trayectorias que el régimen académico propone. En materia curricular y de renovación del modelo de enseñanza, las escuelas ensayan modalidades de integración, de renovación de contenidos y de la propuesta de enseñanza, bajo la modalidad de Propuestas Pedagógicas Alternativas y de Propuestas Alternativas de Integración de Saberes y, con InnovaTe, los Centros de Aprendizaje por Proyectos. En relación con la asistencia jurisdiccional, la provincia despliega un dispositivo que combina la presencia del equipo técnico provincial y los supervisores y la elaboración de devoluciones destinados a estos últimos y a los establecimientos para reorientar la implementación. Frente a este dispositivo, algunos directivos parecieran recomendar una mayor continuidad y cercanía para afrontar algunos de los desafíos que las iniciativas analizadas plantean.

La indagación llevada a cabo en Tucumán pareciera mostrar que las condiciones institucionales proporcionadas por las escuelas de Nuevo Formato, primero, y por PLANEA, recientemente, consolidan algunas de las iniciativas presentes en el Régimen Académico provincial. En el caso de la organización curricular, contribuyen con condiciones profesionales –concentración, horas extraclase, asignación de funciones tutoriales y de asesoría pedagógica– para la planificación e implementación de propuestas de integración de saberes y de formatos de taller. De la misma manera, para el acompañamiento de trayectorias, otro de los aspectos destacables de las escuelas de Nuevo Formato, es que la figura de acompañamiento se organiza como oferta de espacios de consulta para los estudiantes que lo demanden y la

---

nas de estas propuestas han empezado a incorporarse en la secundaria común. Disponible en: <<http://plataformaeducativa.santafe.gov.ar/moodle/course/view.php?id=3503>>.

configuración de dos modelos –no excluyentes– de ejercicio del rol de coordinación pedagógica; que también funciona como “nexo” o de coordinación dentro del equipo docente y la del rol que facilita el análisis pedagógico. La iniciativa de PLANEA, desarrollada en convenio entre el ministerio provincial y UNICEF, tiene un sentido incremental respecto de algunos rasgos de las escuelas de Nuevo Formato, sumando especificidades y apoyos a las escuelas y a la jurisdicción de carácter especializado, sistemático, externo e integrado a la gestión. El valor de la producción de cuadernillos para docentes con contenidos acordes con las iniciativas del programa y el trabajo incipiente en una red de docentes, pareciera ofrecer otro modelo de acompañamiento relevante, según la percepción de las y los involucrados. En el marco del apoyo mencionado, el fortalecimiento de la evaluación formativa, un tópico que figura en todos los regímenes académicos analizados agrega otro rasgo de interés a la propuesta. Asimismo, la organización de una Red de Conducción como espacio de trabajo conjunto donde confluyen supervisores, equipos técnicos provinciales, directores y asesores de la escuela deviene en otra forma de estructurar y acompañar la puesta en marcha de la propuesta y resulta una instancia de formación y construcción de saberes para la gestión del Programa.

La provincia de Río Negro realiza una reforma integral de su sistema secundario. La designación docente por cargo proporciona la base para un conjunto de cambios en la organización institucional y en el régimen académico. Se destaca, en particular, el intento de modificar la graduación anual en bloque como criterio para la regulación de las trayectorias de las cohortes. Para este cometido, además de los dispositivos de seguimiento de estudiantes más conocidos y ensayados en diversas iniciativas en diferentes provincias –tutorías, acompañamiento pedagógico, flexibilidad en la acreditación, correlatividades,

entre otras–, la jurisdicción establece un calendario centralizado que organiza de manera coordinada los tiempos anuales de enseñanza en los establecimientos que en teoría facilita los reagrupamientos de estudiantes, mantiene un sistema de promoción por unidad curricular, un esquema de planificación curricular sistemático en cada establecimiento, espacios curriculares disciplinares, multi e interdisciplinarios, un Consejo Académico para construir a la promoción como una decisión colectiva y un sistema de registro y de información sobre calificación y acreditación para informar a profesores, estudiantes y familias del progreso de los estudiantes. Al mismo tiempo, la propuesta pareciera encontrarse con algunas limitaciones vistas también en otras experiencias jurisdiccionales: márgenes limitados para la asignación de perfiles a funciones pedagógicas específicas, distintas interpretaciones por parte de algunos actores sobre las orientaciones de la norma, incremento de las tareas de registro por parte de los profesores –lo que es vivido como una creciente burocratización– limitaciones de equipamiento y carencias edilicias.

La descripción sintética de las provincias bajo análisis permite caracterizar las diferentes dimensiones concernidas en el Régimen Académico que han sido modificadas, entendido éste como el conjunto de reglas formales e informales que regulan la trayectoria de los y las estudiantes y que se constituyó como objeto priorizado de intervención de las políticas de los últimos años, bajo la idea de que la escuela –su diseño institucional y las prácticas que se desarrollan en su seno– son responsables de la producción y persistencia de las brechas señaladas. Entendemos por *régimen académico* (Camilloni, 1991) al conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder (en Baquero *et al.*, 2009). De manera analítica, en estas intervenciones puede identificarse una serie de nuevas con-

diciones de escolarización que organizan los cambios implementados en los últimos años.

Una de esas condiciones es la *reorganización o unificación de la normativa*, tarea que muchas de las jurisdicciones bajo análisis emprendieron, en dos direcciones que importa destacar: la generación, como se señaló, de nuevos marcos normativos, lo que permitió integrar todos los aspectos concernidos en los regímenes académicos reuniendo normativa que estaba dispersa y, por otra parte, la revisión de normas vigentes de diferente jerarquía que respondían a lógicas de control o de exclusión y que constituían obstáculos para el derecho a la educación. Las principales dimensiones alcanzadas por las normativas han sido: requisitos de inscripción e ingreso, régimen de asistencia, permanencia y promoción, espacios de apoyo, prácticas de evaluación y esquemas de comunicación con las familias.

Las iniciativas que impulsan las normativas pueden esquematizarse bajo dos modalidades de implementación. Estas modalidades muestran dos polos de variación en las maneras en que las jurisdicciones ejercen su capacidad de regulación en el macro del triángulo delimitado por los tres vértices mencionados. Una modalidad que llamaremos *situada en la escuela* y una modalidad que denominaremos *centralizada jurisdiccionalmente*. Ambas presentan variantes internas en su grado de estructuración y de supervisión aunque lo que las diferencia es el grado de autonomía que tienen los establecimientos. En la primera, la institución está a cargo de la identificación de la condición del estudiante que debe acceder a una acción pedagógica diferente a la de la clase tradicional. Esta acción pedagógica puede asumir la modalidad de apoyos en forma de tutorías individuales o colectivas o configurar alternativas de cursadas algo más estructuradas que incluyan variaciones en los agrupamientos y en el trabajo pedagógico. El grado de estructuración de la modalidad situada constituye una diferencia importante en las formas que

asume dado que una mayor estructuración supone un grado también mayor de institucionalización. La pregunta que subsiste es: ¿en qué medida los regímenes académicos están ofreciendo modelos pedagógicos que puedan consolidar o dar lugar a nuevas condiciones de escolarización?

La modalidad centralizada jurisdiccionalmente, estaría representada por la provincia de Río Negro, Santa Fe, Córdoba y por la Ciudad de Buenos Aires. La primera ha realizado en 2017 una reforma sistémica que incluye la conversión a cargos del plantel docente provincial, el reordenamiento del Régimen Académico, la redefinición de la dinámica escolar y una reestructuración del currículum escolar que busca superar la agregación de disciplinas aisladas. Estas decisiones jurisdiccionales hacen teóricamente más factible que cada establecimiento desmonte o, al menos, produzca variaciones en el modelo pedagógico centrado en el grupo clase de cohorte anual. Los establecimientos tienen insumos comparables –cargos con horas extractase–, un ordenamiento curricular y una distribución del tiempo de enseñanza común, incluso el mismo día de reunión semanal de personal en toda la provincia, lo que permite coordinar la presencia de los profesores con cargos en dos escuelas.

En la modalidad situada, representada por La Rioja y Tucumán, los itinerarios se organizan “a medida” de las necesidades de los estudiantes en el marco de un ordenamiento curricular y la flexibilización de un régimen escolar con pocas variaciones al modelo tradicional. La normativa otorga un mandato para que los establecimientos pongan en práctica estos itinerarios. Las condiciones se distribuyen diferencialmente en los establecimientos, según la disponibilidad de recursos de sus plantas orgánico-funcionales. En la modalidad centralizada, en cambio, además de un mandato normativo hay generación de condiciones para el conjunto del sistema o para grupos de escuelas. Las condiciones son, en primer lugar,

disponer de insumos –cargos o presupuesto para la asignación de horas extractase–, en segundo lugar, tener encuadres curriculares *ad hoc* y pautas para el funcionamiento institucional comunes a todos los establecimientos y supervisión y asistencia técnica situada.

Asimismo, mientras que la primera modalidad impulsa la construcción de una institucionalidad más robusta para generar una propuesta escolar alternativa para el conjunto de los estudiantes que pone el foco en el proyecto escolar, la segunda modalidad produce un ordenamiento de la escuela para la atención de las necesidades estudiantiles en un modelo que flexibiliza la organización escolar tradicional situando las “piezas” del engranaje escolar para el acompañamiento a las trayectorias que requieren una intervención puntual para atender situaciones de riesgo y fracaso escolar.

La existencia de esquemas provinciales de acompañamiento a las instituciones, directivos y docentes es otro de los rasgos que están presentes en muchas de las iniciativas de cambio. Bajo diferentes modalidades, con participación de equipos técnicos y especialistas del nivel central, con involucramiento de supervisores/as o perfiles que trabajan como “mediadores” de las decisiones y cambios propuestos, o bien con la participación de un organismo externo que colabora en el trabajo de asesoramiento a las instituciones, esta función acerca los modos de hacer aquello que los cambios impulsan. Reuniones de trabajo con directivos, construcción de redes de intercambio, visitas de especialistas a los establecimientos, elaboración de materiales específicos para algunas tareas, son algunas de las modalidades que asumen estos acompañamientos. De este rasgo también se desprende una recomendación, el desplazamiento de las tareas de “supervisión o control” propio de las organizaciones de la burocracia moderna a las de “asesoría o acompañamiento” dado que las instituciones parecen requerir otros apoyos para vencer inercias o para impulsar los cambios deseables.

En cuanto al *currículum*, aunque la organización predominante continúa siendo por disciplina o por área, se constata una tendencia a la integración de espacios curriculares en momentos específicos del año. Se trata de períodos especiales dedicados a poner en práctica una organización por temas o problemas, en diversos formatos, como talleres, a cargo de más de un profesor, en los que se promueve un abordaje entre varias disciplinas. La particularidad en algunas provincias como en La Rioja es que han diseñado instancias integradas de acreditación para “espacios críticos”. La tarea de construir la integración está a cargo de los profesores en cada establecimiento. Las jurisdicciones delegan principalmente la construcción de las nuevas secuencias para la integración de conocimientos en las posibilidades y los recursos de los equipos institucionales, aunque también hay producciones de las direcciones provinciales de *currículum* y de especialistas *ad hoc*. Las políticas analizadas, con sus diferencias, tienen en común la reorganización de contenidos en matrices estructuradas por la división de las disciplinas científicas y escolares en el nivel del establecimiento. Es por esto que las provincias ofrecen claves o herramientas a los equipos docentes para la planificación y para la enseñanza en base a secuencias didácticas que no necesariamente están en el repertorio de recursos que han desarrollado los profesores a lo largo de su profesión y en el transcurso de su formación, situación que requiere la organización de instancias de capacitación o de intercambios colaborativos para proponer y sostener estas metodologías de trabajo.

La ampliación de las funciones de los profesionales de la enseñanza en las escuelas es otra de las condiciones necesarias para que otras prácticas tengan lugar. Pareciera ser un terreno en el que se ha avanzado bastante en cuanto a la descripción de lo que se requiere en términos de perfiles profesionales y modelos de desempeño. Asimismo, se han llevado a cabo

importantes experiencias en diversas escalas en lo relativo a modalidades de designación, concentración de horas, asignación de horas institucionales o creación de profesores por cargo. También se conocen las dificultades o limitaciones para la designación de perfiles adecuados para determinadas funciones, por ejemplo, tutorías, cuando la selección de profesionales está circunscripta a la disponibilidad horaria para su desempeño.

Las políticas analizadas requieren funciones docentes “descentradas” de la docencia frente a curso como actividad exclusiva y de una pedagogía que suponga la presencia del estudiante en el aula como condición única para el aprendizaje. En este sentido, todas las provincias amplían las funciones profesionales disponibles en el equipo docente. En algunas jurisdicciones esa inclusión de otros perfiles docentes se realiza modificando el sistema pautado por el estatuto del docente, generando otros mecanismos con el fin de incorporar recursos alineados con las propuestas de transformación (CABA, Córdoba y Tucumán), en diálogo con los sindicatos docentes y/o generando normativas específicas.

Un rápido listado a estas funciones, arroja el siguiente espectro de actividades:

- Programación pedagógica: demandada por los requerimientos de organización curricular de campos integrados en sus diferentes versiones y para la reformulación de secuencias didácticas dentro de campos disciplinares para la atención de estudiantes con itinerarios especiales de cursada.
- Tareas de tutoría y seguimiento personalizado de estudiantes que están involucrados en programas de apoyo pedagógico personalizado o intensificado.
- Tareas de tutoría para el tratamiento de problemáticas de integración grupal y de convivencia o de situaciones de conflicto individuales.

- Tareas de procesamiento, análisis y distribución de información relevante para sí, para el equipo docente y para las familias.
- Tareas de supervisión y coordinación de actividades institucionales.

Por otra parte, entre los desafíos que están intentando resolver las provincias y los establecimientos en virtud de los cambios figura la *mutación de los regímenes de presencialidad y de la condición de cursado simultáneo* de estudiantes agrupados por cohorte anual. El requisito de la presencia y el avance sincrónico de todos los estudiantes agrupados en un mismo curso por la secuencia de contenidos prevista por el currículum, son dos de las condiciones de escolarización que los regímenes académicos alteran, aunque lo hagan en distintos grados. ¿Se está ante la pretensión de flexibilizar las maneras de cursar para que aquellos estudiantes en condiciones especiales tengan la posibilidad de seguir trayectorias reales —esto es, no forzadas por el ritmo que establece la escuela graduada y anualizada—, o de avanzar hacia un modelo de organización escolar en el cual las trayectorias reales y diversas sean el organizador institucional?

El desarrollo de una pedagogía de “presencialidad asistida” que acuda a herramientas de educación en línea, tutorías y demás estrategias para el acompañamiento de la escolaridad pareciera ser uno de los tópicos de producción de saber pedagógico y organizacional necesario de ser profundizado. El desarrollo de estas herramientas plantea la paradoja de que las mismas requieren por parte del estudiante de una autonomía para el aprendizaje que es una propiedad que la escuela secundaria no acierta a desarrollar, ni siquiera en los circuitos escolares a los que asisten poblaciones con soportes sociales y culturales que no dependen exclusivamente de la escolarización.

Para acompañar las alteraciones de los regímenes académicos que buscan no someter a todos los estudiantes a la misma cronología,

las funciones de la llamada *evaluación de proceso* devienen una condición necesaria a desarrollar cuando aun en el campo de la educación secundaria en nuestro país no está instalada de manera generalizada. En este sentido, pareciera que los regímenes académicos suponen una función y un ejercicio de la evaluación que no es la que existe en la práctica o que solo se verifica parcialmente. La pretensión de no “contaminar” la evaluación con las –necesarias– exigencias administrativas de la acreditación y la promoción pareciera requerir del desarrollo de herramientas, técnicas y de un despliegue de prácticas que fortalezcan la función pedagógica de la evaluación. Se está frente a un territorio que no es alcanzado por la prescripción normativa cuando las jurisdicciones y los establecimientos no cuentan con herramientas de gestión ni de evaluación pedagógica extendidas y más sofisticadas que las disponibles en la práctica usual.

Las políticas de cambio analizadas aquí nos permiten plantear que en los últimos años hay una redefinición en los ejes que las estructuran, adoptando progresivamente una perspectiva multidimensional. La búsqueda de superar la fragmentación del saber en parcelas disciplinares, la inclusión de proyectos genuinos asociados a problemas de las sociedades actuales, la revisión de los procesos y sentidos de la evaluación, la reorganización del puesto de trabajo docente y sus formas de selección, la reestructuración del uso del tiempo escolar y sus agrupamientos, entre otras, obedece a la búsqueda de una propuesta escolar que integra múltiples aspectos que convergen en el cambio de la escuela secundaria. Así, es factible reconocer la incorporación de una visión donde el problema no reside estrictamente en cuestiones de orden organizacional, sino en el complejo ensamble de los diferentes elementos constitutivos de las instituciones, que favorecen dinámicas, experiencias y resultados educativos. Si las reformas de inicios de los 2000 pusieron el foco en resolver la incor-

poración de nuevos públicos a la escuela, garantizar el derecho a la educación y fomentar los mecanismos de participación estudiantil. Las últimas, tanto en las orientaciones nacionales como en las políticas provinciales (aun incipientes en su escala), procuran incidir en múltiples dimensiones de la escuela con énfasis en los diferentes focos enumerados más arriba (las dimensiones organizacionales, la estructura del curriculum y del modelo pedagógico en su conjunto). En los últimos años, el diagnóstico o punto de partida no coloca estrictamente el énfasis en la incorporación de nuevos públicos, sino en una revisión profunda del propio modelo escolar que presentaría límites para escolarizar al conjunto de los estudiantes en el tiempo presente, en tanto se encuentra desfasado de las condiciones culturales y las exigencias de la contemporaneidad. Cabe preguntarse si se trata de una revisión del rumbo de las políticas o de una intervención de orden incremental en la orientación de las transformaciones impulsadas.

Así como en el apartado anterior se hizo referencia al conjunto de cambios normativos que enmarcan otras intervenciones posibles, como uno de los vértices del modelo presentado en la introducción, en esta sección se presenta un esquema (ver Cuadro 3) que permite caracterizar las iniciativas que, bajo la forma de políticas y programas implementados por las jurisdicciones bajo análisis, permiten identificar la temporalidad y las dimensiones que han sido priorizadas. El esquema permite afirmar la multidimensionalidad de los cambios concernidos y también, el peso que las reorientaciones de los últimos años, destinadas a intervenir sobre la organización del curriculum y de otras formas de enseñanza que han pregnado las reformas.

Por otra parte, no puede eludirse la baja escala que el conjunto de los cambios parece impactar. En las conclusiones se retomará algunos interrogantes sobre los límites que estas nuevas condiciones tienen para su expansión.

Las iniciativas que han sido descriptas, salvo la de Río Negro, que es universal, son intensivas pero de baja escala o bien, de gran escala (sobre todo en sus aspectos normativos o prescriptivos) y de una intensidad que no alcanza a conmovir las condiciones de escolarización

del universo alcanzado. Esta constatación amerita plantear la cuestión sobre cuáles son las razones que explican un modelo de política de tales características que no logra plantear un balance mayor entre escala e intensidad.

### Cuadro 3:

Políticas y programas, escalas y dimensiones alcanzadas por los cambios en las jurisdicciones bajo estudio

<b>Jurisdicciones / Política o programa / Año de inicio</b>	<b>Escala de la intervención</b>	<b>Dimensiones concernidas en los cambios impulsados</b>
<p><b>Ciudad de Buenos Aires</b> Fortalecimiento Institucional (2000)</p>	<p>Todas las escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones docentes:</i> Pago de horas a docentes para trabajo institucional Nuevos perfiles: asistentes técnicos que colaboran con el trabajo de directores y supervisores <i>Gestión pedagógica:</i> Trabajo por proyecto con directivos y supervisores para aumentar la retención y mejorar la calidad educativa</p>
<p>Escuelas de reingreso (2004)</p>	<p>8 escuelas estatales</p>	<p><i>Tipo de oferta y de destinatarios:</i> Nueva oferta con destinatarios específicos (jóvenes que abandonaron estudios en los últimos 2 años) <i>Designaciones y trabajo docente:</i> Mecanismo excepcional de selección de directores <i>Organización del curriculum:</i> Organización no graduada por trayectos Dispositivos curriculares y organizacionales para garantizar el trabajo pedagógico: talleres, tutorías, apoyos como alternativas a la trasmisión Recursado de materias sin repitencia anualizada <i>Agrupamientos:</i> Agrupamiento por asignatura, no por año de estudio <i>Otros énfasis:</i> Centro en la dimensión vincular entre docentes y estudiantes</p>
<p>Profesor por cargo (2008)</p>	<p>Participación voluntaria para escuelas existentes, esquema gradual y obligatorio para creaciones</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i> Nueva designación por cargo con diferentes esquemas de dedicación: 36 – 30 – 24 – 18 y 12 horas Se incluyen horas extra-clase</p>

<p>Nueva Escuela Secundaria (NES) (2015)</p> <p>Secundaria del futuro (2017)</p>	<p>Todas las escuelas estatales</p> <p>Gradual en 19 escuelas estatales / Tendencia a universalizar</p>	<p><i>Organización del currículum:</i>                  Nuevo diseño curricular con Espacios de definición institucional y Espacios Curriculares específicos y obligatorios                  Experiencias formativas para el ciclo orientado                  Orientaciones para la evaluación                  Reorientación y profundización de la “NES”  <i>Designaciones y trabajo docente:</i>                  Trabajo integrado entre profesores de disciplinas afines                  Incorporación de tecnología                  Institucionalización del trabajo colaborativo entre docentes: equipo tutorial y profesores de curso  <i>Organización del currículum:</i>                  Cambio en los modos de enseñanza, otra organización curricular y nuevas experiencias formativas</p>
<p><b>Córdoba</b> Escuelas PRO-A (2014)</p>	<p>41 escuelas estatales</p>	<p><i>Gestión coordinada en red:</i>                  Escuelas en red a cargo de Coordinadores  <i>Designaciones y trabajo docente:</i>                  Docentes convocados por presentación de proyectos  <i>Organización del currículum:</i>                  Intensificadas en inglés y programación                  Plataforma virtual para el trabajo docente bajo esquemas colaborativo  <i>Organización de la jornada escolar:</i>                  Jornada completa de 8 hs de duración</p>
<p><b>La Rioja</b> Innovar-TE (2017)</p>	<p>9 escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i>                  Se propicia la concentración horaria                  Acompañamiento situado para la formación de docentes  <i>Organización del currículum:</i>                  Organización por disciplinas y Centros de Aprendizaje por proyectos (CAP)                  Trabajo por proyectos, estudiantes como protagonistas                  Alfabetización digital en áreas de conocimiento emergente  <i>Organización del tiempo y espacio escolar:</i>                  Organización flexible por espacios curriculares  <i>Equipamiento y recursos físicos:</i>                  Provisión de kits de robótica, pizarras digitales, cañones, laboratorios, recursos para Educación Física y Artística                  Elaboración de documentos y materiales didácticos</p>
<p><b>Santa Fe</b> Vuelvo a Estudiar</p>		

<p>- Línea territorial (2013)</p> <p>- Vuelvo Virtual (2015)</p>	<p>Destinatarios: personas que abandonaron los estudios</p> <p>Articula con establecimientos para el retorno de los jóvenes a las escuelas</p> <p>Destinatarios: adultos que abandonaron la secundaria</p>	<p><i>Tipo de oferta y de destinatarios:</i>                  Nueva oferta para destinatarios específicos (jóvenes que abandonaron estudios)                  Presencia de consejeros juveniles que apoyan el retorno a la escuela y referentes escolares que siguen la inserción y trayectoria                  Articulación sectorial entre diferentes áreas de gobierno: Desarrollo Social, Educación, Salud  <i>Designaciones y trabajo docente:</i>                  Equipo centralizado con perfiles de referentes institucionales y facilitadores</p> <p><i>Organización del curriculum:</i>                  Módulos interdisciplinarios organizados a partir de situaciones problemáticas                  Núcleos interdisciplinarios de contenidos (cuyos desarrollos comenzaron a aplicarse en el nivel secundario común)                  Educación virtual</p>
<p><b>Tucumán</b> Escuelas de nuevo formato (2011)</p>	<p>16 escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i>                  Sistema mixto para acceso a los cargos de directivos y docentes, orden de mérito más entrevistas individuales                  Trabajo por ciclo durante 3 años consecutivos                  Equipo de curso, tareas colaborativas                  Horas institucionales para apoyo, tutorías y planificación  <i>Organización del curriculum:</i>                  Espacios disciplinares cuatrimestrales o anuales                  Propuestas multidisciplinares de articulación temática                  Propuestas alternativas bajo la forma de talleres y jornadas</p>

<p>PLANEA (2018)</p>	<p>24 escuelas estatales</p>	<p>Es incremental respecto del nuevo formato.</p> <p><i>Gestión institucional:</i>                      Acompañamiento a establecimientos con participación de especialistas externos (UNICEF)                      Red de escuelas integrada por supervisores, directivos y docentes</p> <p><i>Designaciones y trabajo docente:</i>                      Sistema mixto para acceso a los cargos de directivos y docentes, orden de mérito más proceso de selección a cargo de una comisión tripartita                      Rol directivo orientado a liderar la enseñanza                      Cargo de asesor pedagógico a cargo del acompañamiento                      Capacitación a docentes en enseñanza por proyectos y en uso de tecnologías                      Consejeros estudiantiles por curso</p> <p><i>Organización del curriculum:</i>                      Trabajo por proyectos, seminarios o talleres                      Organización por área de conocimiento</p> <p><i>Acreditación, promoción, evaluación:</i>                      Evaluación continua y formativa</p> <p><i>Participación estudiantil:</i>                      Fortalecimiento del centro de estudiantes, tutorías entre pares</p>
--------------------------	------------------------------	---

<p><b>Río Negro</b> Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN) (2017)</p>	<p>Todas las escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i> Designaciones de profesor por cargo con asignación de horas para el trabajo institucional a cargo de las escuelas Formación de docentes y variaciones de la función frente a alumnos: trabajo por pareja pedagógica Función tutorial: acompañamiento vincular y social a los estudiantes <i>Organización de la jornada escolar:</i> Jornada de 5 horas de duración con recreos de 20 minutos <i>Organización del curriculum:</i> Espacios disciplinares por áreas/ nuevo diseño curricular Unidades curriculares que asumen diferentes modalidades: disciplinar, multidisciplinar y formatos: talleres, foros, grupos de investigación, parlamentos, seminarios. <i>Agrupamientos:</i> Agrupamiento por espacio o unidad curricular, flexibles <i>Acreditación, promoción, evaluación:</i> Evaluación colegiada Acreditación cuatrimestral y recurso por asignaturas <i>Participación estudiantil:</i> Fortalecimiento del centro de estudiantes, espacio de vida estudiantil</p>
---	-------------------------------------	--

**Fuente:** Elaboración propia en base al trabajo de campo realizado, información relevada hasta mayo de 2019.

## Conclusiones

El modelo de división de tareas entre la nación y jurisdicciones provinciales postulado en este artículo de investigación como el modelo vigente de política pública sectorial, aun con variaciones, deja planteada la pregunta acerca de su capacidad para realizar cambios que conmuevan la organización institucional y pedagógica de la escuela secundaria.

Existen, evidentemente, limitaciones presupuestarias en la asignación de recursos en el marco de la lógica del dispositivo programa y

de la capacidad presupuestaria de las provincias y también de la nación. Las reformas necesarias son costosas y trascienden la asignación programática. Se han expuesto en este artículo las estrategias ensayadas para la designación de docentes en nuevas funciones o para la reorientación de las existentes como, por ejemplo, la designación por cargos, las horas extraclasses, las tutorías. Estas exigen compromisos presupuestarios que aseguren sustentabilidad y las experiencias analizadas muestran que las iniciativas se realizan con flujos nacionales de algunos programas o partidas (exiguos, inesta-

bles, etcétera) o con recursos disponibles (*stock* de horas en escuelas) distribuidos de manera heterogénea como remanente de procesos anteriores. Es decir, el ejercicio de la distribución de tareas interjurisdiccional señalada, pareciera asumir que ambos actores no disponen de los recursos para los cambios que requieren implementación.

En segundo lugar, existen las restricciones normativas. Las reformas del régimen académico reseñadas, exigen asimismo la alteración de otros marcos normativos como los laborales que son de extrema sensibilidad política y que exigen acuerdos gremiales que no son viables en cualquier contexto político. Si bien la Ley de Educación Nacional establece el mandato de avanzar hacia la designación por cargo y existe un alto consenso sobre la conveniencia de modificar las designaciones docentes, de lo que da cuenta el cuadro anterior, por el momento la mayoría de los avances se concentran en suspender la vigencia de algunas regulaciones para “experiencias” o “pruebas piloto”, es decir, en generar zonas bajo un “paraguas” normativo que permita generar nuevas designaciones.

La respuesta a la pregunta por las condiciones de viabilidad del contexto político para la generación de un marco regulatorio dista de ser simple. En particular, si se tiene en cuenta que parte del período que abarcan las iniciativas analizadas pueden enmarcarse en lo que Etchemendy (2013) denominó la “doble alianza gobierno - sindicatos” en virtud de la cual se recompuso el salario docente, en algunos períodos de manera notable, y se atendieron reivindicaciones profesionales al considerar reclamos intrasectoriales (como los de la comunidad de escuelas técnicas) o a las de maestros, profesores y directivos, que se vieron contrariados con la dislocación de la estructura primaria - secundaria producida por la dispar implementación Ley Federal que fue revisada por la Ley de Educación Nacional. Sobre este punto parece necesario indagar más

sobre cuáles son los requisitos para generar condiciones de viabilidad para el tratamiento de estas dimensiones.

Estas y otras limitaciones, parecieran haber legitimado la necesidad o la conveniencia de “experimentar” o “instalar” cambios parciales bajo el argumento de producir información relevante para conocer cómo “reacciona” el sistema, los actores (incluyendo a las familias), generar “lecciones” y al mismo tiempo, dejar un espacio para que las escuelas y los docentes generen soluciones o sean parte de ellas bajo los principios del modelo *bottom up* de reformas. Lo dicho puede operar al mismo tiempo como un argumento político para legitimar los cambios de baja escala, del tipo “por algún lugar hay que empezar” y también el recaudo de avanzar por una escala reducida para producir las adecuaciones necesarias antes de expandir las transformaciones. Sobre todo luego de la experiencia de las reformas estructurales de los años noventa del siglo pasado.

La constatación del avance por la vía de la baja escala en diversas provincias habla también de la multidimensionalidad del cambio y de la necesidad de estabilidad de las políticas jurisdiccionales para poder llevar adelante y sostener reformas ya sea mediante equipos estables o con diferentes elencos ministeriales que dieron continuidad o profundizaron el rumbo de los cambios emprendidos.

Aunque es prematuro realizar proyecciones sobre el desarrollo futuro de algunas de las iniciativas descriptas, puede señalarse que la provincia de Río Negro es la jurisdicción que más radicalmente ha avanzado con un cambio en la organización escolar. Su escala masiva y su carácter intensivo, la alteración en la modalidad de designación docente (designación por cargo) que exige el incremento del presupuesto provincial destinado a gastos corrientes y la alteración de la normativa que regula la contratación, la ubican fuera del espacio de política pública definido por los

vértices previamente señalados. En efecto, la reforma rionegrina está desfasada del vértice de la normativa, en tanto abarca a un campo regulatorio mayor que el régimen académico y no está impulsada por el dispositivo “programa” de origen nacional ni provincial, sino que reformula el presupuesto sectorial de la provincia.

Asimismo, dentro del modelo descripto, las variaciones en la modalidad de implementación “situada” o “centralizada” parecieran tener relativa importancia en cuanto a su capacidad de institucionalización. Las políticas de la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, La Rioja y las escuelas PROA de la provincia de Córdoba, aunque pueden ser enmarcadas en el espacio de política pública definido por la tríada orientaciones nacionales / normativa de régimen académico / dispositivo de programa, mantienen una capacidad regulatoria mediante la adición y la gestión de los recursos, la centralización de los encuadres institucionales y de gestión, la supervisión y asistencia técnica jurisdiccional, entre otros rasgos, que parecieran imprimirle mayor sustentabilidad y, como se ha señalado, institucionalización.

El modelo de política pública analizado tiene como anclaje predominante la alteración de la estructura institucional (la normativa de régimen académico). El supuesto detrás de este anclaje, se ha afirmado más arriba, es que el cambio de condiciones de escolarización reguladas en parte por el régimen académico, es central a la hora de generar escuelas secundarias inclusivas. El desplazamiento de énfasis más reciente en las políticas que busca ensamblar de otro modo las condiciones organizacionales de las instituciones, la organización del currículum y el modelo pedagógico impacta en el debate teórico y político acerca de cuáles son los resortes para influir en las dimensiones culturales que forman parte del cambio.

## Referencias bibliográficas

- Alonso Bra, M. (2009). La política y la administración educativa en nuevos tiempos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Vol. 24, Núm. 3, 407-433.
- Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A. G., Brisciolli, B. y Sbrullatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 7, Núm. 4, 293-319.
- Etchemendy, S. (2013). *La ‘doble alianza’ gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2011). Orígenes, evidencia y perspectivas*. En C. Acuña (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 291-324). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Falletti, T. (2001). *Federalismo y descentralización educativa en la Argentina: consecuencias (no requeridas) de la descentralización del gasto en un país federal*. En J. M. Abal Medina (h.) y E. Calvo (Eds.). *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 230-255). Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d’enseignement en Europe?. *Sociologie et sociétés*. 40, (1), 31-55.
- Pinkasz, D. (2015). *Introducción*. En D. Pinkasz (Comp.). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década* (pp. 5-10). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO - Argentina.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico*. Buenos Aires: Santillana.
- Potenza Dal Masetto, M. F. (2008). Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004). *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07: Categoría maestría. Instituto Nacional de la Administración Pública* (pp. 15

- 113). Buenos Aires: Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 55, 71-108.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A., y Toscano, A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Núm. 33, 27-46.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Montes, N., Pinkasz, D. y Ziegler, S. (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 103-127.



# La dimisión subjetiva de docentes en el Brasil

## *Incidencias de la Formación y de las Condiciones de Trabajo*<sup>1</sup>

*The subjective dismissal of teachers in Brazil.*

*Incidents of formation and condition of work*

Por Marcelo Ricardo Pereira\*, Anna Carolina Lo Bianco\*\* y Segundo Moyano\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 13 de septiembre de 2019.

### RESUMEN

Las precarias condiciones de la política, de la organización y del trabajo docente de buena parte de la Educación Básica en Brasil, la reducida práctica colectiva entre pares y directivos, las frágiles relaciones con el saber, con el conocimiento y con la formación, así como los graves problemas de proletarianización, de remuneración y de reconocimiento social y de carrera, han contribuido severamente a producir ciertos modos de ser profesor que pueden condenar el desarrollo de las nuevas generaciones y, por consiguiente, un proyecto de nación. Con los aportes de autores de la

sociología de la educación y de la pedagogía e introduciendo elementos del síntoma subjetivo y del método clínico en la escucha de profesores orientados por la perspectiva del psicoanálisis, presentamos nuestros argumentos para poner en cuestión las “lógica de gestión por objetivos” aplicadas al medio pedagógico que consideran que el problema actual radica en que son mal seleccionados los docentes de la enseñanza pública sin considerar las condiciones que los producen. Y ponemos en discusión de qué manera es posible afrontar los efectos de esta complejidad de circunstancias.

---

\* Psicólogo. Psicoanalista. Doctor en Educación por la Universidade de São Paulo y Post-doctor en Teoría Psicoanalítica por la Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, y en Educación Social por la Universitat Oberta de Catalunya, España. Correo electrónico: mrp@fae.ufmg.br

\*\* Graduada en Psicología por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil. Doctora en Sociología de la Salud Mental por la Universidad de Londres. Correo electrónico: aclobianco@uol.com.br

\*\*\* Doctor en Pedagogía y Educación Social. Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona, España. Correo electrónico: smoyanom@uoc.edu

---

1 Texto generosamente traducido en su primera versión por Ana Carolina Ferreyra y ampliado y revisado por los autores. Agradecimientos al CNPq y a la Fapemig por la financiación de las siguientes investigaciones en referencia: Pereira, 2011; Pereira, 2016 y Pereira; Lo Bianco; Moyano, 2018.

**Palabras clave:** *Formación Docente, Profesorado, Lógica de Gestión, Método Clínico, Síntoma Subjetivo.*

## ABSTRACT

Part of the Brazilian system of Basic Education is characterized by precarious political and organizational conditions of teaching. Other important factors have contributed to the way oneself sees her or himself as a teacher: reduced collective work with peers and school principals, problematic relations with knowledge and training and, above all, serious problems of proletarianization, low earnings and lack of social recognition of the career. These factors have a severe impact on new generations of teachers and even in the nation's plans for the future. Contributions from authors of the sociology of education and pedagogy are going to be used in the present article. With the clinical method of listening at teachers' subjective symptoms, it will be possible to question the "management logic by objectives". This logic establishes that the problem of the pedagogical medium resides in the poor way teachers in the public services are selected. It does not take into consideration the conditions that are responsible for the teacher's way of being. These conditions will be discussed in the present paper.

**Keywords:** *Teacher Training, Bachelor's Degrees, Management Logic, Clinical Method, Subjective Symptom.*

## Introducción: ¿De dónde partimos?

Las condiciones precarias de organización y de la práctica docente de buena parte de la Educación Básica en Brasil (Primaria y Secundaria), el reducido trabajo colectivo con pares y directivos, las relaciones inestables con el saber, con el conocimiento y con la formación, así como los graves problemas de proletarianización, de remuneración y de reconocimiento social y de carrera, contribuyen severamente para producir ciertos modos de ser profesor

que pueden condenar –si no es que ya condenan– el desarrollo de las nuevas generaciones y de todo un proyecto de nación. Más allá de algunas iniciativas realmente loables, los innumerables institutos de educación superior del país, los varios establecimientos de formación docente, de cursos de perfeccionamiento, de especialización y de "reciclaje" –ese término abominable– pueden estar favoreciendo el explícito aligeramiento de la formación, una teorización apartada de la realidad cotidiana, una inflación retórica, ideática e individualista, como también una profesionalización que tiende a aplastar en niveles bastante sufribles de repertorio, curiosidad, creatividad y deseo.

¡Cuadro funesto, es verdad! ¿Y será que el mismo contribuye a que el magisterio brasileño reúna hoy a aquellos que por ventura serían perjudicados como "mal preparados" o "débiles", es decir, aquellos que tenían menos condiciones profesionales y subjetivas de hacerlo bien?

Para analizar esta cuestión, recuperamos resultados de dos investigaciones anteriores, que realizamos con la intención de analizar las causas de la pérdida de autoridad de profesores de Educación Básica (Pereira, 2011) y el malestar psíquico de los profesores de adolescentes (Pereira, 2016). En ambos trabajos, anunciamos la presente problemática, pero no la desarrollamos suficientemente ya que los objetos de estudio de tales investigaciones recorrieron otros caminos no menos necesarios. Se suman a ellos, los resultados parciales del proyecto de intervención que estamos desarrollando en la actualidad sobre "lo que no funciona" en el trabajo y en la vida de docentes de niños y adolescentes de escuelas públicas brasileñas (Pereira, Lo Bianco, Moyano, 2018). Cabe señalar que todas las investigaciones mencionadas nos auxilian también a sedimentar el campo Psicoanálisis, Educación y Formación de Profesores; campo este de nuestro vivo interés.

Con el presente artículo de investigación, pretendemos profundizar el tema ya que, a nuestro entender, requiere fundamentación y precisión. Para eso, echamos mano de los aportes de autores de la sociología de la educación y de los estudios sobre la formación de profesores de las últimas dos décadas, con el fin de cualificar nuestros argumentos para poner en suspensión la idea corriente de las lógicas empresariales o de gestión aplicadas al medio pedagógico desde las cuales se busca instalar la idea de que hoy seleccionamos mal a los docentes de la enseñanza pública sin considerar las condiciones que los producen. Proponemos poner en suspenso tal argumento, pero sin dejar de discutir de qué manera es posible afrontar los efectos de esta complejidad de circunstancias, a partir de situar “lo que no funciona” en el trabajo y en la vida de docentes de niños y adolescentes de escuelas públicas brasileñas.

### Cuestiones de método

Para las investigaciones de referencia, desarrollamos metodológicamente lo que denominamos “investigación-intervención de orientación clínica”. Se trató y se trata de investigaciones que tienen igual carácter de intervención en el sentido de llevar a cada profesor a reflexionar sobre su práctica, a comprender fenómenos, a destrabar identificaciones sintomáticas, a pensar acciones y a elaborarse subjetivamente. Basándonos en el principio técnico y seminal del psicoanálisis que Sigmund Freud (1980a) denominó “recordar, repetir, elaborar”, dimos a la investigación un direccionamiento clínico sin ser propiamente terapéutico, en cambio, orientado hacia un análisis estrictamente social, reflexivo y elaborativo de la realidad cotidiana. Seguimos así la tradición del pensamiento de autores que aplican la escucha clínica al campo de lo social, o sea, intervinimos “en los lugares donde los síntomas contemporáneos son recogidos. Eso no quiere decir que ellos sean

entendidos o tratados, pero sí que dejan huellas en algunos lugares” (Laurent, 2007: 177).

Es importante señalar que la *investigación-intervención* de orientación clínica se inserta más allá de la *investigación-acción* y de la *investigación participante* al trabajar las singularidades discursivas y no tanto las regularidades (Pereira, Lo Bianco, Moyano, 2018).

En una perspectiva diferente de las ciencias sociales y humanas que parten de considerar sólo las macro-categorías sociales, buscamos las formas singulares y la microfísica del ser hablante (Pereira, 2011; 2016). En efecto, así como sociólogos, historiadores, pedagogos y otros pensadores (Tardif, 2005; Gatti, 2010; Santos, 2015; Diniz-Pereira, 2015; Diniz-Pereira, 2015) se centran en la reconstitución y comprensión regular de los acontecimientos y de los discursos, un trabajo de orientación psicoanalítica –sin rechazar ese principio macro-categorial– se centra más en los modos singulares de cómo un acontecimiento es, incluso para los propios sujetos, sorpresivamente repetido al ser narrado. La orientación psicoanalítica tiende a ser menos por los hechos, conciencias o cronologías, y más por la repetición singular que las palabras (y los silencios) dan a conocer en lo que intentan igualmente ocultar. En ese sentido, consideramos realizar investigaciones *con* sujetos y no *sobre* ellos (Pereira, 2016).

No estamos, pues, exclusivamente interesados en retratar apenas la realidad vivida por el profesor, como parecen hacerlo muchas de las investigaciones sociales y de humanidades, sino en verificar los efectos subjetivos de tal realidad en su propia persona, para que tenga la chance, tal vez, de modificarla o modificarse en ella. *Lo que yo hice con lo que hicieron de mí* es el principio sartreano que nos sirve como norte en asociación directa con la cuestión freudiana que fundamentó la cura de uno de sus analizandos: *¿cuál es su responsabilidad en el desorden del cual se queja?* He aquí la base capital donde se asienta el elemento clínico de

una investigación-intervención: la responsabilización del sujeto consigo mismo y con el otro en relación a sus propios actos, saberes y prácticas, sin desconocer sus responsabilidades políticas. "La responsabilidad alude a la obligación de responder de los actos, a hacerse cargo, en este caso, del ejercicio profesional de la función educativa" (Moyano, 2012: 99).

Es fundamental que se entienda que el método clínico que aquí defendemos no se reduce solamente a las prácticas de consultorios de médicos, psicólogos y psicoanalistas. Pero debe ser tomado como una *orientación*, una *actitud* o una *conducta* que permite poner en marcha un sujeto en constante reflexión para que se tenga también la oportunidad de hacer un trabajo con su subjetividad. La clínica será ese lugar privilegiado de acontecimiento del sujeto, de hacerlo emerger a la superficie e inscribirse como efecto de una actitud. En ese sentido, concordamos con André Green cuando escribe que "existe en psicoanálisis no solamente una teoría de la clínica, sino un *pensamiento clínico*, es decir, un modo original y específico de racionalidad extraído de la experiencia práctica" (2004: 11).

Se debe enfatizar que la perspectiva del *caso por caso* o del caso único es la que nos guía. Seguimos la recomendación freudiana de olvidar lo que ya se sabe y escuchamos a cada sujeto como si fuera el primero, enfatizando la singularidad de uno a uno: "la extraordinaria diversidad de las constelaciones psíquicas involucradas, la plasticidad de todos los procesos mentales y la riqueza de los factores determinantes se oponen a cualquier mecanización de la técnica" (Freud, 1980b: 164).

Para que eso se dé, conocemos fragmentos de la experiencia profesional, de la vida biográfica y, quizás, de los síntomas de 46 profesores de la enseñanza pública y privada en la investigación sobre la autoridad docente (Pereira, 2011); de más de 50 de la enseñanza pública en la investigación sobre malestar psíquico (Pereira, 2016); y de más de 30 docen-

tes que compusieron 4 colectivos o "espacios de habla" de 4 escuelas públicas que acogen a niños y adolescentes en condiciones sociales desfavorables (Pereira, Lo Bianco, Moyano, 2018). Esos tres proyectos fueron (o están siendo) desarrollados en la ciudad de Belo Horizonte, en Brasil.

Echamos mano de diversas fuentes teóricas y documentales para entender fenómenos y elegir muestreos de instituciones y de docentes. Empleamos también el contacto directo a partir de la herramienta "bola de nieve" (Dewes, 2009), a través de la cual algunos sujetos saben reconocer e indicar a otros porque, en parte, conocen actitudes o comportamientos comunes que los tornan próximos. En los ambientes institucionales, proponemos respuestas escritas para dos cuestiones de inicio o creamos "espacios de habla" (Besset, Coutinho, Cohen, 2008: 92), con 1 a 5 encuentros grupales de hasta 10 sujetos. Procedemos también a la "observación de singularidades" (Pereira, 2016; Barros y Lehfeld, 1986), orientada más a las situaciones contingentes y microfísicas de la práctica de algunos profesores.

De los 46 docentes de la primera investigación y de los más de 50 de la segunda, escogimos, respectivamente, 24 y 15 para realizar las "entrevistas de orientación clínica" (Pereira, 2011; Pereira, 2016), que son entrevistas en profundidad no dirigidas con carácter de formalización del síntoma para fines de intervención. No realizamos entrevistas con los sujetos de la tercera investigación cuya metodología prevé sólo los espacios colectivos de habla. También se hizo uso de "diarios de a bordo" (Barros y Lehfeld, 1986) y de "diario clínico" (Ferenczi, 1932; 1993) para el registro tanto de informaciones, experiencias e impresiones del material colectado, en una actitud de poder reflexionar *sobre* la práctica, como de la subjetividad de los propios investigadores, de sí mismos, en una actitud de reflexionarse *en la práctica*. Tal actitud exige "cierta disposición al *no saber*. Habilitar un lugar de *docta ig-*

*norantia* [...] a tener lugar una postura abierta al conocimiento, dispuesta a sentir y a aceptar que existe una cuota de no saber acerca de los contenidos a transmitir y, sobre todo, acerca del sujeto” (Moyano, 2012: 97-98).

Es fundamental introducir siempre una dimensión de *no saber*, porque “el campo del trabajo social, induce la necesidad de una postura de no saber inherente a la clínica” (Ponou, 2016: 69).

### Un agujero en “la lógica de gestión”

Inspirada por el sector privado, la “lógica de gestión por objetivos” o “lógica de competencia”, de carácter organizacional, se establece gradualmente en el sector público, y en particular en las instituciones educativas, de salud y de seguridad social desde los años que inician en 1980. De acuerdo con Buisson (2011), se trata de individualizar y privilegiar una lógica de rendimiento y de remuneración por mérito. Los individuos ven que sus roles y sus lugares se transformarán en razón de la implementación de un dispositivo de gestión de competencias que empieza desde el momento en el cual se seleccionan las personas para el trabajo. Se objetiva con eso resaltar las competencias de ejecución, vinculadas a la capacidad técnica, cruciales para una lógica de gestión. Pero, esa lógica, que subyace a tales instituciones, puede limitar el alcance del plan al oscurecer justamente lo que está vinculado a las relaciones entre los sujetos involucrados, a los modos singulares de existencia de cada uno, y al *no saber* que esas relaciones, singularidades y el propio trabajo generan –he aquí su agujero–.

En el campo educativo, por ejemplo, Lima (1995: 39) va a creer que “el magisterio actual está formado por la selección de los débiles”. Para el autor, los peores alumnos tenderían a ser profesores que, como tal, son transformados en “robots” que repiten y siguen instrucciones determinadas por “monstruos burocráticos” que los domestican. Los profesores en

general se pondrían al servicio de los valores socioculturales más “retrógrados”. Sus esquemas de trabajo invertirían sus valores morales y condenarían su compromiso con una supuesta lógica de competencia. Según Lima, no sería raro, para esos docentes, mentir sobre el conocimiento real que transmiten o engañarse diciendo para sí mismos que hacen lo mejor que pueden. En su actividad profesional, el docente repetiría el modelo arcaico de verbalización, a pesar de su evidente ineficacia histórica. Las escuelas no serían locales de actividad motora, verbal e intelectual, sino pequeños y sofocantes auditorios compartimentados, donde “oradores gangosos” –dice el autor– recitan a los gritos textos decorados de los libros. Mientras recitan, plateas cautivas de alumnos apáticos se agitarían, aguardando la señal de finalización de la clase que suspendería la “verborragia magisterial”. Lima juzga ser impresionante la alegría con que los alumnos reciben tal señal. Y, sin conmiseración, no se sorprende con el hecho de que el profesorado actual sea desautorizado y poco merecedor del respeto sociocultural de la comunidad, reflejado en el desprestigio que determina el valor de su remuneración.

Pero, la lógica de gestión por objetivos y la visión crítica de Lima, que demuestra seguirla, parecen estigmatizar sólo uno de los actores del fenómeno –el profesor–, y desconocer intencionalmente los fragmentos de la historia reciente de la profesión que la produce.

Con la democratización de la enseñanza a lo largo del siglo XX, presenciamos el crecimiento del número de establecimientos escolares, que resultó, paulatinamente, en la multiplicación del número de profesores, que se profesionalizaron para atender a esa demanda aumentada. Los ideales republicanos del estado de llevar la escolarización a las masas fue una conquista inexorable, pero también se originaron problemas sustanciales, entre ellos, el poco aumento salarial y el desprestigio social a los que los “nuevos” profesores fueron sujeta-

dos a lo largo del siglo. Otro problema fue la medida que esos “nuevos” dejaron de ser casi que exclusivamente los hidalgos (los hijos de alguien o de familias nobles) y pasaron a proceder de órdenes socialmente menos legitimadas. La clase trabajadora comenzó a producir docentes: ellos hoy descienden en su mayoría de pequeños comerciantes, de los operarios industriales, de los trabajadores ambulantes, de padres con poca instrucción, entre tantos que componen las masas.

Ahora, una vez que emergieron de las esferas más pobres de la población, esos “nuevos” docentes recibieron y reciben atención minuciosa por parte de los agentes formadores e institutos de educación superior en el sentido de inculcar cierta mentalidad de la profesión que hace que los pobres gobiernen a los propios pobres (Favacho, 2019). Junto con ello y, por regla general que involucra una inercia histórico-cultural, el profesor brasileño no escapará a los designios del estado de gobernar a las masas, de educarlas en su nombre, —aún cuando no se tenga claro para qué proyecto de nación eso debe ser hecho— proyecto ese que, por otra parte, no demuestra, ir más allá de las políticas espurias de enriquecimientos exclusivos, concentración de bienes y patrimonialismos esclavistas, como se observa repetir en el gobierno ultraconservador de la actualidad (2019-2022). No sorprenden, entonces, los problemas visibles de proletarización y de reconocimiento social, laboral y financiero por los cuales pasa hoy un profesor regular de Educación Básica en el país (Primaria y Secundaria).

Habiéndose originado mayoritariamente en las clases populares, no es inhabitual que haya sido criado en ese medio y, a costa de esfuerzo o acaso, haber tenido éxito en su trayectoria escolar a contramano de la vida. Pocos entre sus amigos de la infancia pudieron contar con el mismo destino. Pero, una vez estando en el curso de formación docente, conocerá luego el peso institucional para librarse de los

vicios de su origen. El aspirante a “nuevo” profesor será sometido a menudo a los modos más sutiles o más explícitos de vigilancia moral e intelectual de las agencias formadoras para graduarse como docente.

Día tras día le será inculcada la idea de ejercer su oficio de manera inmaculada y fascinante, tornándose un ejemplo de competencia a seguir. Eso bien o mal compondrá la pastoral pedagógica o la lógica de gestión de objetivos que deberá seguir. Sin embargo, una vez formado, lo más común es que venga a impartir clases también en escuelas de capas populares, cuando no lo hace en alguna escuela de su propia comunidad de origen. Se hallará, pues, entre iguales; y cierto atavismo habrá siempre de sobresaltarlos. Luego verá que ya conoce a los niños y niñas de los lugares donde vive, sus futuros alumnos; conoce también sus familias, lo que hacen, por donde andan, los delitos, los desvíos, los comportamientos, los hábitos. De la misma manera, las familias de la comunidad, los alumnos, los habitantes, lo conocen: saben igualmente de sus hábitos, desvíos e intimidades. Como revela un profesor que se encontraba en un bar cerca de su casa y también de su escuela cuando un grupo de alumnos de una de sus clases pasa diciendo de manera burlesca: “¡Ah! *profe*, bebiendo ¿eh?” —dice él en un espacio de habla—.

Entonces, ¿cómo mantener entre sus iguales cierta ascendencia basada en un patrón de conducta moral e inmaculada? ¿Cómo mantener una diferencia ejemplar en un ambiente que preserva poco su intimidad? El profesor en nuestros tiempos debe hacerse valer entre, de un lado, la borradura de la diferencia social y cultural; y del otro, la restauración de su valor moral inmaculado, fascinante que la lógica de gestión trata de inculcarle por medio de una maquinaria pedagógica.

La pedagogía más difundida es en reglas generales la ciencia de base moral y racionalista que está en el centro de esa cuestión. Sus profesionales parecen entender poco que ella

es, como dice Maurice Tardif (2005: 127): “una tecnología constantemente transformada por el trabajador”, que nunca tuvo indicaciones muy claras de sus propósitos y objetivos de enseñanza. Sin embargo, sea a través de sus dogmas y saberes sobre el acto de enseñar, sea a través de su propia propuesta de formación, el graduando espera resolver con las disciplinas pedagógicas los dilemas cotidianos de su práctica, las incertidumbres, las discontinuidades, las subversiones, que la lógica de gestión poco puede ayudarle. Faltaría a esa lógica admitir, muchas veces, que él actuará sin saber con certeza si los resultados de su trabajo serán realmente alcanzados. Tales resultados estarán continuamente imbricados en un conflicto de interpretaciones que revela un número incoherente de expectativas sociales sea sobre su trabajo o sobre el trabajo de la escuela.

No es de extrañar que varios alumnos menos destacados, es decir, que atravesaron su escolarización con serios problemas pedagógicos y de aprendizaje, tienden a buscar cursos de Profesorado<sup>2</sup>. Son graduaciones con menos exigencia para el ingreso a la enseñanza superior. El propio Sistema de Selección Unificado (SISU), que viene intentando dar acceso más democrático a las universidades públicas brasileñas –sistema fomentado por gobiernos llamados populares (y aún mantenidos por los

gobiernos conservadores siguientes)–, puede haber colaborado para hacer candidatos menos identificados con la profesión docente a ingresar en cursos de formación de profesores por el simple y desastroso hecho de ser tales cursos los únicos a través de los cuales esos mismos candidatos tendrían acceso a la enseñanza pública superior de calidad; enseñanza esta históricamente selectiva y excluyente.

De allí, sin muchas opciones, ellos tienen la chance de formarse y de tornarse profesores. Excepto aquellos muchos que desisten o aquellos pocos que se van a identificar con la profesión y realizarla con deseo, varios graduandos no actuarán como profesores y se mantendrán en oficios medianos, a veces, burocráticos, en buena parte de la vida. Otros, sin esconder su desencanto, la ejercerán normopáticamente sin mucha implicación ni desgaste, reduciendo y nivelando la complejidad de la profesión a un oficio repetitivo y ordinario. Otros aún la ejercerán como complemento de renta, como un “extra”, para la cual se dedicarán pocas horas por semana, sin necesariamente implicarse con alguna transformación de la propia profesión. Otros, entre tanto, la realizarán de manera a veces implicada, pero sin estructura subjetiva o profesional suficiente que le posibilite efectivizarla sin padecer de hecho o presentar algún modo de “sufrimiento en el trabajo” (Leguill, 2012: 123 y siguientes).

Lo que se especula aquí es cómo muchos tienden a no esconder la infelicidad en actuar realmente como docentes. Tal vez ese hecho contribuya para que varios de ellos se vean inclinados a realizar el oficio sin mucho deseo, repertorio, curiosidad y creatividad –requisitos básicos para la profesión–, tornándose más susceptibles a la repetición y a la adhesión a las reglas burocráticas que largamente los domestican.

Esos profesores, más que elegir un lugar, no consiguen propiamente sustentarlo en la cadena del trabajo (Lo Bianco, 2006). Por eso, tienden a ser en general más conservadores,

---

2 En Brasil, los *Profesorados* son llamados *Licenciaturas*, que son cursos de formación de docentes de la Educación Básica (Primaria y Secundaria) realizados como grado de nivel superior en las universidades o facultades aisladas. Son ejemplo de Licenciatura: la Pedagogía (que forman maestros para trabajar con los niños y niñas de cero a once años) más allá de la Biología, la Física, la Química, la Historia, la Geografía, la Filosofía, las Lenguas, las Matemáticas y las Artes (que forman docentes para trabajar con los adolescentes de once a dieciocho años).

más conformistas, menos osados y, muchas veces, se posicionan políticamente de modo reaccionario. La mejor didáctica es, pues, aquella que les permite sobrevivir a cada día lectivo, incluso cuando para eso tengan que repetir a todo momento que hacen lo mejor que pueden. Un profesor en esas condiciones puede realizar – y hasta realiza – muchos cursos de formación continua, pero, en verdad, él estudia muy poco, tiene tiempo restrictivo para eso, no se desafía a ampliar su repertorio y padece de no tener suficiente base familiar, social y escolar que le exija hacerlo. Puede someterse sin mucho esfuerzo a un verdadero ritual de descalificación, sin condiciones ni incentivo para perfeccionarse, tampoco para evitar cumplir contenidos extensos y poco adecuados a la carga horaria; contenidos esos muchas veces divorciados de las necesidades sociales de los alumnos. Sus esquemas de trabajo, en realidad, colaboran para invertir su coraje moral y deshacer el flujo de *poder actuar "en conformidad con su deseo"* (Lacan, 1959-60/1988: 385).

"No puede ser coincidencia, no –revela una profesora de adolescentes de escuela pública en su entrevista de orientación clínica–, toda persona malhumorada, extraña, bizarra viene a parar en la escuela [...]. ¿Será que se junta mucha gente extraña en la escuela o las personas se van convirtiendo en extraños dentro de ella?"

Como esa profesora, podemos reponer la pregunta y, al mismo tiempo, interrogar la premisa discutible de las lógicas de competencia: ¿Será que junta mucha gente débil en la escuela o las personas se van volviendo débiles cuando se forman y van a estar dentro de ella?

### ¿Qué profesores son producidos por nuestros cursos de formación docente?

Estudios recientes nos ayudan a responder la pregunta. En primer lugar, cabría presentar los números estadísticos de algunas investigaciones que nos permitirán teorizar la cuestión.

De acuerdo con Bernardete Gatti y Elba Barreto (2009)<sup>3</sup>:

- 2/3 de graduados en Brasil son mujeres, siendo casi 40% de ellos provenientes de familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos (llegando a 90% si el corte fuera de hasta 10 salarios).
- 1 de cada 10 es oriundo de hogares de padres analfabetos y otros seis de cada 10, de padres cuya escolaridad se limitó a la enseñanza fundamental (Primaria y Secundaria).
- 2/3 de los graduandos cursaron la enseñanza media íntegra en escuelas públicas (ese índice llega a 83% si se considera también aquellos que consideran escuelas públicas y privadas).
- El puntaje medio en el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM), de 2008, para tales alumnos fue 37,27 (sobre 100), con medias inferiores a esa en años precedentes.

Bernardete Gatti, reconocida autora del campo de la política y de la formación docente en Brasil, va a deducir que "la escolaridad realizada en escuelas públicas evidencia grandes carencias en los dominios de conocimientos básicos. Es con ese caudal que la mayoría de los graduandos entra en los cursos de formación de profesores" (2010: 1.365).

Durante tales cursos, es imperioso notar aun con Gatti y Barreto (2009) que:

---

3 Investigación realizada para la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que analizó los siguientes cursos brasileños de formación de profesores: Biología, Física, Geografía, Historia, Letras, Matemáticas, Química y Pedagogía; con base en el Examen Nacional de Cursos (ENADE), de 2005, abarcando más de 137.000 sujetos. Se trata de la investigación cuantitativa más amplia hecha para tal fin desde la redemocratización del Brasil después de la década de 1980.

- Casi 70% de los materiales de estudio se reducen a apostillas, resúmenes y fotocopias de partes de libros.
- Menos de 2% de esos materiales son compuestos por artículos en publicaciones especializadas.
- Si examinamos las evaluaciones, 90% de ellas son circunscritas a las pruebas escritas y a los trabajos en grupo, siendo importante notar la diferencia de su empleo en lo que concierne al curso de Pedagogía y de los demás Profesorados. Mientras que en los primeros prevalecen los trabajos en grupo (50% contra 37% de pruebas), en los Profesorados hay una inversión (60% de pruebas contra 29% de trabajos en grupo). Se debe resaltar que, en el caso de la Pedagogía, una parte razonable de los alumnos puede pasar sin siquiera tener una experiencia de evaluación individual en el transcurso de sus cursos.
- Hay un bajo índice general de conclusión en ambas formaciones, 24%; es decir, más de 2/3 de los alumnos inscriptos en esos cursos no se gradúan como profesores.

Eso no impidió, sin embargo, que entre 2001 y 2006 la oferta de tales cursos prácticamente se duplicase en la Pedagogía y tuviese un aumento de 50% en los demás Profesorados. Fue el período en que ellos más crecieron. La voracidad del mercado pedagógico no inhibió ese incremento, incluso disminuyendo el número de inscriptos y de los que concluyen los cursos. El hecho denota las facilidades encontradas por las instituciones de formación de profesores para ampliar ofertas de cursos de estructuras más baratas aún a despecho del aparente desinterés del público y de los esfuerzos inocuos de intentar revertir el desprestigio histórico de la profesión.

Más de 60% de esos cursos están en las universidades y, sobre todo, en instituciones privadas. He aquí otro aspecto que conviene considerar.

Según Júlio Emilio Diniz-Pereira, entre 1995 y 2007, el número de instituciones privadas de Enseñanza Superior aumentó en Brasil casi 200% contra 19% de instituciones públicas. Entre las diez mayores en número de inscriptos, apenas tres son del sector público, resultando la multiplicación de lo que el autor va a llamar “universidades-empresas”. Son instituciones “consideradas de masa y tienen como principales características la cobranza de cuotas más bajas y un número muy grande de alumnos” (2015: 275).

Predominan en ellas estudiantes que son trabajadores jóvenes, de clases populares, habitantes de centros urbanos y que estudian a la noche. En ciudades pequeñas y medianas, donde hay ausencia de instituciones públicas de Enseñanza Superior, tienden a prevalecer las facultades aisladas y de manera propagada la Educación a Distancia (EaD). De acuerdo con las fuentes del autor, entre 2002 y 2007, la Educación a Distancia obtuvo un crecimiento impresionante de más de 800%. “La iniciativa privada ha explorado todos los caminos de la educación presencial (cursos de fácil oferta, como bachilleratos, profesorados y tecnológicos) y experimentado los límites de la demanda, luego, golpeó las puertas del MEC [Ministerio de la Educación] solicitando acreditación para actuar con la EaD” (Giolo, citado por Diniz-Pereira, 2015: 276).

El caso es que, según el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP), en 2011:

- 26% de los cursos de grado del país fueron de Profesorado presencial y a distancia, copados mayoritariamente por instituciones privadas.
- De ese total, 43% de las inscripciones fueron realizadas en la modalidad a distancia convirtiéndose, en efecto, en la mayor proporción entre los cursos de grado en general.

En otras palabras, una parte representativa de nuestros profesores de Educación Básica de hoy fue formada sin nunca haber pisado físicamente el suelo de una universidad o institución superior excepto en momentos de eventos o de obligaciones administrativas.

En nuestra opinión, pisamos el barro. Desde hace muchas décadas se discuten los mismos problemas, el mismo desprestigio docente, la misma condición desfavorable de su práctica, el mismo apuro de la formación... Autores como Gatti (2010), André (2010), Santos (2015), Diniz-Pereira (2015) y Diniz-Pereira (2016) no esconden lo que debe ser hecho para revertir esa situación crónica que la lógica de competencia no alcanza. Será necesaria una amplia y verdadera revolución en las estructuras institucionales formativas y en las currículas, interrogando incluso, su fuerte tradición disciplinaria. Tal revolución abarca desde una mejor estructuración de la Enseñanza Media hasta la regulación de ofertas indiscriminadas de Profesorado por parte de instituciones del sector privado; eso sin contar las regulaciones referentes a los cursos a distancia, nocturnos, de corta duración; como también regular la formación apostillada y apartada de la realidad cotidiana.

La urgencia de calificar un gran número de educadores para una población escolar creciente sin la correspondiente inversión financiera por parte del gobierno lleva a la repetición de errores cometidos en un pasado próximo y, consecuentemente, se corre el riesgo de revivir escenarios de improvisación, aligeramiento y desregulación en la formación de profesores para el país (Diniz-Pereira, 2016: 157).

Pero, si tales números tan problemáticos y los sólidos análisis de sociólogos, historiadores, pedagogos, entre otros, son tan aturdidores, ¿por qué mantenemos la realidad que los produce? ¿Por qué no la convulsionan o la transforman? ¿Por qué muchos de aquellos que participan de esa lógica –los profesores,

incluso– no demuestran musculatura suficiente para revolucionarla? ¿Qué los hace quedar tan adheridos?

### El sujeto y su adhesividad al síntoma

Aquí se abre otra perspectiva de análisis, que se encuentra moebianamente en la misma moneda, pero en su reverso: ¡*el sujeto!* Tal vez haya algo que diga propiamente respecto del sujeto que, como tal, es producido y también produce el cuadro que aturdidamente se presenta. Examinamos, no obstante, los efectos de tal cuadro en la propia subjetividad del profesor en investigaciones-intervenciones de orientación clínica las cuales citamos inicialmente (Pereira, 2011; Pereira, 2016 y Pereira, Lo Bianco, Moyano, 2018). En la perspectiva de la singularidad subjetiva, estas revelan como algunos profesores producen, en sí mismos, formas de síntoma en razón de tal cuadro. Esas formas, en nuestros estudios, derivan respectivamente de los efectos de desautorizarse en la función, de padecer psíquicamente o de no "funcionar" cuando no puede llevar a cabo esa misma función

Entonces, si de un lado tenemos los datos estadísticos; del otro, tenemos los sujetos con sus modos bien singulares de existencia, es decir, sus *síntomas*. Y hablamos aquí del síntoma psíquico, es decir, de un fenómeno subjetivo que revela cómo cada uno de nosotros se presenta en la realidad. Además, nos acostumbramos a nombrar a través de nuestros propios síntomas, lo que nos condena a una inercia sustancial y contumaz: "yo soy depresivo"; "soy nervioso", "soy (estoy) ansioso", "soy alcohólico", "soy pila débil" ... del mismo modo que se dice "yo soy fulano de tal". El síntoma psíquico bautiza al sujeto y puede fijarlo a una condición adhesiva, mórbida y de difícil destrabe.

En verdad, en la medida en que el síntoma médico o biológico es señal de una anomalía orgánica que debe ser tratada, el síntoma psíquico, más allá de ser una señal de algo que

no camina bien o que no funciona, estructura al sujeto y le permite alguna forma de satisfacción sustituta, fijándolo sin vacilar a este síntoma. A diferencia del síntoma médico que lo reduce a la respuesta del cuerpo, en psicoanálisis puede ser considerado “lo que hay de más real [...] cerrado alrededor de un punto preciso, que es lo que llamo de síntoma, a saber, *lo que no funciona*” (Lacan, 1974/2005: 66 y 71, el énfasis es del autor).

La depresión, por ejemplo –modo de síntoma por medio del cual muchos docentes se nombran–, puede ser una señal para algún sujeto que fuertemente se desprecia y se maltrata por juzgar ser incapaz de atender a las demandas siempre voraces del otro que le exige reacción, dimitiendo subjetivamente o vaciando su ser. Pero, al mismo tiempo, puede ser aquello que le garantiza alguna satisfacción mórbida al mantener atónito a ese mismo otro que, con su presencia incondicional, cubre al depresivo de atención y de cuidados.

En otras palabras: “ambivalente, el síntoma psíquico es disfuncionamiento y lazo; es problema y solución. Él es un problema porque incapacita al sujeto a aprovechar su vida; pero es también solución porque es la respuesta a esa incapacidad, garantizando al sujeto una forma específica y sustancializada de satisfacción con el sufrimiento” (Pereira, 2016: 81). El sujeto, por así decir, goza con su síntoma! Es eso que autoriza a Freud a concluir que “el tipo de satisfacción que el síntoma consigue tiene en sí aspectos extraños al propio síntoma, [o sea] una satisfacción como sufrimiento” (1980c: 427). Por lo tanto, el síntoma psíquico, para el autor, produciría lo que él mismo denominó “ganancia proveniente de la enfermedad”, una “ganancia secundaria” (Freud, 1980c: 446).

¿Y por qué introdujimos esa noción de síntoma subjetivo para problematizar los números de los estudios de las ciencias humanas y sociales? Porque varios profesores producidos por la Enseñanza Superior del Brasil no

solamente sufren los efectos desfavorables de la lógica de rendimiento, de las condiciones de trabajo y de formación, sino también, como muestran nuestras investigaciones de base psicoanalítica, tienden a producir formas sustitutas de satisfacción con tales sufrimientos, fijándose en ellas.

Lo que queremos decir es que los sujetos que componen nuestro magisterio de Educación básica, formados mayoritariamente por mujeres, provenientes de las clases populares, con bajos puntajes en el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM), graduados mayoritariamente en escuelas privadas de enseñanza nocturna o en EaD, con serios problemas pedagógicos y desidentificados con la profesión, pueden producir formas de síntoma que más los fijan a esa condición antes que destrabarlos. Se mantienen, de ese modo, sin muchas estrategias de acción para modificar la realidad o modificarse a sí mismos. Lo que vimos en nuestras fuentes fue una proliferación de quejas, ausentismos, licencias médicas, alejamientos del trabajo, pericias y pedidos de desviación de función y de salida del aula, frutos contumaces de la miseria psíquica por la que pasa cotidianamente no la mayoría, sino un número razonable de docentes.

Nuestros estudios de orientación clínica van mostrando –con base en escritos, espacios de habla, observaciones de singularidad y entrevistas clínicas– que, a pesar de que la mayor parte consigue mínimamente sortear su condición y formación docentes desfavorables, algunos profesores, una vez impotentes, no crean sino lo peor para sí mismos. Es decir, crean modos bastante específicos de síntomas para su malestar laboral. Analizamos varios de esos modos: disposiciones depresivas y melancólicas (los más comunes); angustias difusas; fenómenos de ansiedad y pánico; desórdenes de la oralidad y de la adicción (por ejemplo: de bulimia, de compulsión alimentaria, de alcoholismo), entre otros de menor incidencia.

Hemos demostrado al largo de nuestras investigaciones empíricas las posibles “ganancias provenientes de la enfermedad”, es decir, el refugio en el síntoma que emprenden los profesores con los cuales estuvimos para que su impotencia, su inhabilidad y sus flaquezas conceptuales, sociales y políticas, advenidas también de las condiciones en que se formaron, sean narcisicamente disfrazadas o maquilladas.

Entre los desautorizados, los que sufren psíquicamente o los “que no funcionan”, con base en lo que narran sobre sus vidas y prácticas, muchos demuestran camuflar sus incongruencias profesionales y personales, así como sus sufribles índices de repertorio, curiosidad, creatividad y deseo por lo que hacen. De ahí, cada uno, antes de que sus faltas sean exteriorizadas, reveladas o expuesta, dispara contra el mundo alrededor, atribuyéndole –con cierta razón– a las condiciones de trabajo, a la desestructuración de la escuela y a los enfrentamientos y desinterés del alumnado como los motivos del fracaso y de la dimisión subjetiva del propio docente. Parece subjetivar poco los saberes y los elementos de la formación que podrían permitirle actuar mejor en la práctica, en enfrentar las dificultades, en movilizar el colectivo y en posicionarse políticamente. Demuestra formar sin formarse: eso puede hacerle malograr sus reacciones, con casi ninguna condición de elaborarse o modificarse a partir de su profesionalización.

Y lo peor: habiendo cedido a su deseo y sin repertorio suficiente ni ilusiones, el docente en estas condiciones poco cree en el alumno, es decir, poco cree que puede gobernarlo para poder transformarlo en nombre del Estado o de quien quiera que sea, en una evidente señal de desistimiento y desilusión. Luego, percibimos en aquel que se dice desautorizado, no respetado, desmoralizado o enfermo psíquicamente, una especie de recular del deseo y una clara posición subjetiva de inhibirse antes de ponerse a prueba, de refluirse antes que eva-

lúen su rendimiento o lo estigmaticen como débil.

Arriesgaríamos a decir con Freud (1980d: 170) que “la cobardía moral” no le permite aprovechar su profesión ni tampoco aprovechar la vida y realizarse. Prefiere evadirse y mimetizarse en un rosario de reclamos y lamentos antes que interrogar cuál es su responsabilidad en el desorden del cual se queja.

A su vez, en general, la escuela no demuestra ayudarlo a revertir eso suficientemente, pues, bien o mal, ella lo protege o lo ataca, más que aquello que lo puede convocar a desbarbar sus síntomas y a elaborarse. En realidad, la escuela tiende a reunir maternalmente en su interior muchos quejosos o los que se dimiten subjetivamente, sin acompañarlos en mayores implicaciones, responsabilizaciones o alteraciones de esa posición dimisionaria y lamentosa. Siguiendo los designios del “maternaje pedagógico” (Pereira, 2008: 169), que tiende a maternizar sujetos y procedimientos escolares bajo una supuesta protección de todos, desconfiamos de que muchas escuelas brasileñas de Educación Básica, sobre todo las públicas, pueden estar recubriendo las fragilidades de sus miembros, exigiéndoles más burocracias que otras maneras de ubicarse.

De ese modo, admitimos que ciertas escuelas se tornaron un *locus* significativo de coalición de quejas y de aparentemente “débiles”, como insiste en nombrar la lógica de gestión por objetivos. Pero no serían los débiles en su origen –que, al final, son victoriosos por haber vencido tantas adversidades para llegar al magisterio–, y sí los débiles producidos por esas mismas escuelas y por todo un modelo de vigilancia moral e intelectual advenido de muchas de las instituciones formadoras, en atención a las exigencias de la lógica de gestión y de la pastoral pedagógica que demuestran querer a todos immaculados. Por lo tanto, no seleccionamos a ellos, como denuncia esa lógica de manera limitada, ¡nosotros los producimos!

## Conclusión: en el reverso de la producción de lo peor

Si fuera así, juzgamos fundamental que formadores, gestores pedagógicos y sistemas educativos en general entiendan que difícilmente conseguiremos avanzar sin que algo específico de la práctica del profesor sea reubicado en el epicentro del debate. Repensar sus condiciones de trabajo, su remuneración, sus relaciones con el saber y con la formación son esenciales, pero necesitamos sobremanera auxiliar al profesor a recuperar su coraje moral para actuar ante situaciones de incertidumbre y discontinuidades sin evadirse. También debemos acompañarlos a dar respuestas más o menos rápidas ante tales situaciones, a lidiar con la apatía del alumnado sin tornarse igualmente apático y a entender las formas de “ganancia de la enfermedad” que, a veces, les otorgan sus posiciones subjetivas y profesionales sin que tengan sobre eso plena conciencia.

Buscamos la “vida real en la escuela”, como nos invita Philippe Lacadée (2013), inspirándose en el poeta Arthur Rimbaud –*la vraie vie*–, que antes de las reglas y de los exámenes nos presenta la vida misma: provisoria y verdadera. Una vida cuya “vía del aprendizaje es más importante que el objetivo” (Lacadée, 2013: 218).

¿Y qué hacer para eso? Contamos con nuestros testigos en la investigación-intervención que intentan reconectar “una concepción de cuerpo que progresivamente se autonomiza [...] y dispensa íntegramente la conexión con el psiquismo” (Lo Bianco, 2015: 156).

Creemos que, junto con una amplia revolución en las estructuras institucionales, en las currículas y en las políticas de remuneración y de carrera, se pueda instituir en las escuelas y en otros espacios educativos lo que denominamos “micropolítica del habla” (Pereira, 2016: 173 y siguientes). Sería una micropolítica –en razón de ser circunscripta a la singularidad de cada institución y no a una política pública global– que tenga en cuenta también la es-

cucha y el habla de aquellos que realizan y se complican cotidianamente con el acto de enseñar. Pensamos plausible que los formadores y los gestores de profesores que admiten la orientación psicoanalítica instituyan foros o *espacios de habla individuales y colectivos* en los cuales los docentes puedan exponer libremente sus problemas, experiencias y subjetividades; que tengan, con eso, la chance de destrabar formas fijas de síntoma y elaborarse. El habla respetaría el principio freudiano de la *asociación libre*, siendo, por lo tanto, no un habla cualquiera, pero un habla implicada, un habla por medio del cual se puede responsabilizar por lo que se dice, es decir, un “habla plena”, como conceptualizó Jacques Lacan (1953/1998).

Ese “habla plena” alcanzaría el estatuto fundador de otra política para el ejercicio docente capaz de admitir algo de un lazo inédito de orden clínico y de vinculación social. Sería un “tiempo a establecer en el trabajo educativo, para así posibilitar la emergencia del sujeto de la educación, [suponiendo] que la institución cuente con el ofrecimiento de ese ‘otro’ lugar. Es decir, que contemple un lugar que el sujeto quiera ocupar para apropiarse de lo que le pertenece” (Moyano, 2012: 114).

Lejos de asemejarse a una psicoterapia grupal o cualquier modalidad *stricto sensu* de la psicología de consultorio, proponemos un análisis constante de la práctica profesional en que el protagonista no es sino aquel que la realiza cotidianamente: el profesor. Sería así una micropolítica que estimularía gestos que hacen vacilar el síntoma y propiciar destrabes, des-substancializaciones y desplazamientos subjetivos. En lugar de una lógica restricta de gestión por objetivos que nos puede llevar a lo peor, se buscaría aquí otra lógica, tal como lo defiende Perla Zelmanovich (2013). Sería una lógica del vínculo social con la cual los profesores procuran conquistar nuevos semblantes que preservan menos defensivamente su propia función educativa.

De la misma forma que conducimos nuestras investigaciones-intervenciones, liberando la palabra para que ella pueda sorprender y producir efectos inéditos de elaboración, creemos necesario que haya en la "vida real" en las escuelas un profesional, en la persona del pedagogo, del coordinador de área o del formador de profesores, que opere inspirado en la técnica freudiana "recordar, repetir, elaborar". Para eso, deberá haber sido escuchado subjetivamente, haber interrogado sus propios síntomas, consentir con el inconsciente y ofrecerse como soporte transferencial de supuesto saber para quienes lo buscan. Reforzamos la premisa de que aquellos que acompañan a los profesionales del campo de la educación deben necesariamente disponerse a escuchar y acoger los síntomas que surgen en el interior de ese campo. Ese profesional no es menos que aquel que promueve una escucha apurada e, igualmente, que hace intervenciones mínimas –nunca largas–, siempre un poco atrás y sin moralismos, de modo de hacer circular la palabra en francos *espacios de habla*. Recordemos que la clínica trabaja con la palabra, pero esa palabra es, sobre todo, la del sujeto, y no de quien lo dirige. He aquí el corazón del método psicoanalítico que requerimos para el campo del Psicoanálisis y Educación, sin reducirlo, es claro, a alguna forma de terapéutica.

Sabemos que muchos otros campos de las llamadas Ciencias de la Educación, cada cual a su modo, contribuyeron y contribuyen para el avance de las prácticas profesionales de los profesores en ese vasto territorio de dominio pedagógico. Pero, con el caudal teórico metodológico aquí anunciado, queremos creer que se ha demostrado un poco del crisol circunscrito a las contribuciones del trabajo entre Psicoanálisis y Educación para la formación y práctica de profesores: una manera genuina, propia de ese campo, que habría de instituirse como tal.

## Referencias bibliográficas

- André, M. (2010). Formação de professores: a constituição de um campo de estudos. *Educação*. 33(3), 174-181.
- Barros, A., Lehfeld, N. (1986). *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: McGraw-Hill.
- Besset, V., Coutinho, L. e Cohen, R. (2008). *Pesquisa-intervenção com adolescentes: contribuições da psicanálise*. En L. Castro e V. Besset (Orgs.). *Pesquisa-intervenção na infância e juventude* (9-25). Rio de Janeiro: Trarepa/FAPERJ.
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). (2013). *Censo da Educação Superior: 2011 – resumo técnico*. Brasília: MEC/INEP.
- Buisson, M-L. (2011). Impacts de l'introduction de la logique de rémunération au mérite dans les organismes de sécurité sociale. *Revue Informations sociales*. Núm. 167, 82-99.
- Dewes, J. O. (2009). *Amostragem em bola de neve e respondent-driven Sampling* [monografía]. Porto Alegre: UFRGS.
- Diniz-Pereira, J. (2015). Formação de professores da Educação Básica no Brasil no limiar dos 20 anos da LDBEN. *Notandum*. Núm. 42, 139-160.
- Diniz-Pereira, J. (2016). A situação atual dos cursos de licenciaturas no Brasil frente à hegemonia da educação mercantil e empresarial. *Revista Eletrônica de Educação*. 9(3), 273-280.
- Favacho, A. (2019). A docência como experiência ética: aproximações entre os estudos foucaultianos e a prática docente. *Revista Horizontes*. 37, 1-25 (Seção Temática).
- Ferenczi, S. (1993). *Diário clínico* [1932]. Rio de Janeiro: Imago.
- Freud, S. (1980a). Recordar, repetir, elaborar [1914]. *Edição Standard Brasileira das Obras Completas*. Rio de Janeiro: Imago, v. 12.
- Freud, S. (1980b). Sobre o início do tratamento (Novas recomendações sobre a técnica da psicanálise I) [1913]. *Edição Standard Brasileira das Obras Completas*. Rio de Janeiro: Imago, v. 12.

- Freud, S. (1980c). Conferências introdutórias sobre psicanálise [1916-17]. *Edição Standard Brasileira das Obras Completas*. Rio de Janeiro: Imago, v. 16.
- Freud, S. (1980d). Casos clínicos: miss Lucy R. [1893]. *Edição Standard Brasileira das Obras Completas*. Rio de Janeiro: Imago, v. 2.
- Gatti, B. e Barreto, E. (2009). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO.
- Gatti, B. (2010). Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação e Sociedade*. 31(113), 1.355-1.379.
- Green, A. (2004). *La pensée clinique*. Paris: Odile Jacob.
- Lacadee, P. (2013). *La vraie vie à l'école: la psychanalyse à la rencontre des professeurs et de l'école*. Paris: Éditions Michèle.
- Lacan, J. (1988). *O seminário. Livro 7: A ética da psicanálise*. [1959-60]. Rio de Janeiro: Zahar.
- Lacan, J. (1998). Função e campo da fala e da linguagem em psicanálise [1953]. *Escritos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Lacan, J. (2005). *O triunfo da religião* [1974]. Rio de Janeiro: Zahar.
- Laurent, E. (2007). *A sociedade do sintoma*. Rio de Janeiro: Contracapa.
- Leguil, F. (2012). *Souffrances au travail*. Paris: AST.
- Lima, L. O. (1995). *Para que servem as escolas?* Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lo Bianco, A. C. (2006). *Psicanálise e universidade*. En A. C. Lo Bianco (Org.). *Freud não explica: a psicanálise na universidade* (11-26). Rio de Janeiro: Contracapa.
- Lo Bianco, A. C. (2015). *De que sujeito se trata para as intervenções do Estado na área da saúde?* En R. Barros e V. Darriba (Orgs.). *Psicanálise e saúde: entre o Estado e o sujeito* (151-159). Rio de Janeiro: Companhia de Freud.
- Moyano, S. (2012). *Acción educativa y funciones de los educadores sociales*. Barcelona: Editorial UOC.
- Pereira, M. R. (2008). *A impostura do mestre*. Belo Horizonte: Fino Traço/Argumentvm.
- Pereira, M. R. (2011). *Acabou a autoridade? Professor, subjetividade e sintoma*. Belo Horizonte: Fino Traço/Fapemig.
- Pereira, M. R. (2016). *O nome atual do mal-estar docente*. Belo Horizonte: Fino Traço/Fapemig.
- Pereira, M. R., Lo Bianco, A. C. e Moyano, S. (2018). "O que não funciona": sintoma psíquico de docentes da educação básica. Belo Horizonte: UFMG, UFRJ, UOC: Projeto de Pós-Doutorado aprovado e financiado pelo CNPq.
- Ponnou, S. (2016). *Le travail social à l'épreuve de la clinique psychanalytique*. Paris: L'Harmattan.
- Santos, L. L. (2015). A pesquisa nos campos do currículo e da formação de professores. *Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação Docente*. 7 (12), 11-22.
- Tardif, M. (2005). *Saberes docentes e formação profissional*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Zelmanovich, P. (2013). *Las paradojas de la inclusión en la escuela media a partir de una lectura de la posición de los docentes en el vínculo educativo: Aportes del psicoanálisis a la investigación del malestar en las prácticas socioeducativas* (Tesis de doctorado). Buenos Aires: FLACSO Argentina.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Pereira, M., Lo Bianco, A. C., y Moyano, S. (2019). La dimisión subjetiva de docentes en el Brasil. Incidencias de la Formación y de las Condiciones de Trabajo. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 129-143.



# **La razón evaluadora en las pedagogías críticas. Reflexiones sobre la colonialidad pedagógica desde América Latina (1954-2019)**

*The evaluative reason in the critical pedagogies.  
Reflections about pedagogical coloniality from Latin America  
(1954-2019)*

**Por Facundo Giuliano\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2019.

**Fecha de Aceptación:** 07 de septiembre de 2019.

## **RESUMEN**

En este artículo de investigación se pregunta por los vínculos, complicidades y cinismos existentes entre la razón evaluadora y la colonialidad pedagógica deteniéndonos en una breve genealogía indisciplinada de este último concepto para entender mejor el funcionamiento de dicho tipo de racionalidad. En efecto, será fundamental traer a conversación a pensadores como Jorge Abelardo Ramos, Arturo Jauretche y Walter Mignolo, entre otros. Para indagar las cuestiones propuestas, analizaremos aquellas obras de Apple, Giroux y McLaren –referentes de las llamadas pedagogías críticas–, que presenten manifestaciones de la razón evaluadora y muestran posiciones confusas, a veces contradictorias o

simplemente cínicas. Por ello, la importancia de explorar la razón evaluadora en las pedagogías críticas de estos referentes provenientes de América del Norte –que tienen en Paulo Freire una referencia ineludible–, resulta clave en América Latina donde la traducción, resonancia y enseñanza de sus obras contribuyen a lo que aquí entendemos como colonialidad pedagógica. El planteo está estructurado en cinco secciones cuyas dos primeras se ocupan de introducir el problema y ofrecer una breve genealogía, mientras que las tres restantes son ejercicios de análisis y de problematización sobre las diferentes formas que toma la razón evaluadora en las obras de esos tres referentes de las pedagogías críticas y sobre la base de un combate frontal a la colonialidad en cuestión

---

\* Investigador de la Facultad de Filosofía y Letras en la Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires con estudios de posgrado en Filosofía, Psicoanálisis y Literatura. Correo electrónico: giulianofacundo@gmail.com

que no puede aspirar a una conclusión mayor por tratarse de una lucha abierta que no deja opción otra que batallar por la re-existencia.

**Palabras clave:** *Razón Evaluadora, Pedagogías Críticas, Colonialidad Pedagógica, Decolonialidad, Filosofía de la Educación.*

## ABSTRACT

This article asks about the links, complicities and cynicisms existing between the evaluative reason and the pedagogical coloniality, stopping us in a brief undisciplined genealogy of the latter concept to better understanding the functioning of this type of rationality. In effect, it will be essential to bring into conversation with thinkers such as Jorge Abelardo Ramos, Arturo Jauretche and Walter Dignolo, among others. To investigate the proposed questions, we will analyze those works by Apple, Giroux and McLaren—referents of the so-called critical pedagogies—, which present manifestations of the evaluative reason and show confused, sometimes contradictory or simply cynic positions. Therefore, the importance of exploring the evaluative reason in the critical pedagogies of these references coming from North America—who have an inescapable reference in Paulo Freire—is important in Latin America where the translation, resonance and teaching of their works contribute to what we understand here as pedagogical coloniality. The structure of proposal have five sections: the first two of which deal with introducing the problem and offering a brief genealogy, while the other three are exercises of analysis and problematization of the different forms that the evaluative reason takes in the works of those three referents of critical pedagogies. Moreover, based on a frontal fight against the coloniality in question that cannot aspire to a greater conclusion because it is an open struggle that leaves no alternative but to struggle for re-existence.

**Keywords:** *Evaluative Reason, Critical Pedagogies, Pedagogical Coloniality, Decoloniality, Philosophy of Education.*

## Porque saben lo que hacen...

"In solidarity", con esas palabras un pedagogo crítico norteamericano firmó un ejemplar de un libro suyo—que había sido coeditado por una editorial argentina y una universidad nacional— a una estudiante que se acercó luego de una charla ofrecida en el marco de un reconocimiento otorgado por una prestigiosa universidad argentina. Las palabras y las cosas, una vez más, no son indiferentes ni inocentes en el marco de esta escena. Sin ánimos de explicarla, ahondemos un poco en lo que ella convida: un intelectual norteamericano es invitado a una universidad del "tercer mundo"—con todos sus recursos públicos implicados—que ofrece no sólo su hospitalidad organizativa, sino también un título honorífico. Pero sigamos un poco más: se sabe que la solidaridad es un término que suele definirse por la acción de brindar algún tipo de ayuda sin recibir nada a cambio o como la adhesión circunstancial a causas ajenas. Entonces: un intelectual norteamericano, referente enunciativo de cierta criticidad pretendidamente universal, es invitado a una universidad tercermundista que, además de pagar sus gastos, le otorga un título honorífico y promueve su obra—gentilmente traducida y editada por editoriales locales—; pero no solo eso, tal sujeto es capaz de firmar su propio libro con dos palabras que ratificarían su "solidaridad". Pero, en esta escena, ¿quién es solidario con quién?

Tal escena recuerda a las típicas clases de "pedagogías críticas" que suelen impartirse en nivel superior, con toda su enseñanza sobre las relaciones, las figuras y creencias de dominación, pero que luego se reducen a ítems evaluables de un examen más o menos memorístico que pide un desarrollo predeterminado o tan determinado como el desarrollo de una respuesta que pueda cotizar en el mercado de

valores resultadistas. Pues estos son apenas dos ejemplos del funcionamiento de la razón cínica en las pedagogías críticas que, como veremos más adelante, aunque a veces se muestren reticentes con exámenes estandarizados, no pierden sus lazos con la razón evaluadora<sup>1</sup>. Algo de esto ya ha sido señalado en parte importante de la obra de Freire, a propósito de su vínculo con cierto racismo epistémico y la razón evaluadora (véase Giuliano, 2018a).

Si leemos a Eric Weiner en su artículo *La pedagogía crítica y la crisis de la imaginación*, encontramos la definición de que

la *pedagogía crítica* es un modo de ver, de analizar y de intervenir en operaciones de poder en el interior de diversos lugares de aprendizaje, más en concreto en las escuelas; es una teoría crítica de la educación que nace de la necesidad de comprender mejor cómo la educación, disfrazada de políticas educativas, la pedagogía, el desarrollo curricular y la evaluación oprimen, marginan y acallan a los estudiantes, especialmente a aquellos y aquellas que proceden de la clase obrera. Se preocupa particularmente por los asuntos de (falsa) conciencia y de hegemonía capitalista.

Adherida a la dialéctica, trata también de comprender cómo los alumnos y alumnas, así

como los educadores y educadoras, resisten la dominación que se esconde en el currículo, en la evaluación, en las prácticas normativas de transmisión de conocimiento y en los estándares de comportamiento (Weiner, 2008: 96).

Tal vez el éxito de esta(s) pedagogía(s) radica en su talento para ofrecer un marco epistémico a pedagogías locales que toman forma en el contexto de escuelas o, como dice Weiner, “lugares de aprendizaje «normal»”. De hecho, renglón seguido, el mismo Weiner (2008: 101) reconoce la pedagogía crítica como “un paradigma epistemológico que da un marco a proyectos pedagógicos, a la *evaluación educativa* y, de modo más general, a la *evaluación* de lo social, lo político y lo cultural.” Tal como puede leerse, a este modo de ver, analizar e intervenir en relaciones de poder desde una *perspectiva dialéctica* le resulta fundamental encontrar en parte importante de lo que estructura sus problemas, la posible solución. Pero conviene ir por partes.

Dicha teoría crítica se esfuerza por “comprender mejor” cómo la educación, disfrazada de política educativa, la pedagogía, el desarrollo curricular y la evaluación oprimen, marginan y acallan a estudiantes —con especial énfasis en quienes provienen de clase obrera—, lo cual ya involucra los motivos clásicos de “falsa” conciencia y hegemonía capitalista. Como ya ha enseñado Kusch (2007c: 126), la comprensión está del lado de la composición y la totalización, mientras que el entendimiento implica un desarme y un desmontaje de las piezas, este último nos resulta clave para inmiscuirnos en un movimiento de análisis *analéctico* (Dussel, 2011) que pueda dar cuenta precisamente de aquello que la perspectiva dialéctica deja fuera y que, al mismo tiempo, cuestione los propios términos con los que pretende abordarse el problema. Por ende, como primer paso, sería importante romper la cadena significante propuesta que une sin más la educación (con sus ineludibles “eslabones intermedios”: política educativa, pedagogía, desarrollo curricular)

---

1 Se trata del tipo de racionalidad que impele a medir, comparar, normalizar a sujetos tan singulares como diferentes operando en su accionar un principio de clasificación que marca la lejanía o cercanía de los sujetos respecto de un ideal de sujeto y una representación pedagógica que funciona como norma e indica inclusiones (aprobaciones/normalizaciones) y exclusiones (desaprobaciones/a-normalizaciones) en vínculos versátiles con ciertas formas de racismo, modelos mercantiles de la subjetividad, vigilancias y sanciones cada vez más sutiles que atraviesan y fundamentan prácticas y dispositivos (Giuliano, 2019a).

a la evaluación, es decir, se trata de deslindar o desmontar lo que de razón evaluadora pretende hacerse equivalente al eslabón educativo, político, pedagógico, curricular (aunque sepamos que se tratan de terrenos en disputa). Si de atacar el problema se trata, quizá la cuestión radique en no hacer más evaluativa la educación, la política, la pedagogía, el currículo, sino precisamente lo contrario. Este tal vez sea el mayor desafío para contrarrestar el entrapamiento de la modernidad/colonialidad y su razón evaluadora que impele a clasificar, medir, comparar y normalizar a sujetos tan singulares como diferentes. Y hablamos de *entrapamiento* porque el propio paradigma epistemológico (moderno/colonial) de las pedagogías críticas es el que sigue dando marco tanto a la evaluación educativa como incluso a la evaluación de lo social, lo político y lo cultural. Esto último puede notarse también en el énfasis re-marcado por las pedagogías críticas en la opresión, la marginación y el acallamiento de quienes proceden de la clase obrera, negando (performativamente) que la posibilidad de una palabra propia por parte de la comunidad obrera pueda pasar por la desidentificación de un cuerpo, de una cultura y de una identidad obreras dadas, como modo de romper el círculo “normal” del tiempo y el *reparto* — “que reserva para unos las tareas del pensamiento y para otros el trabajo de la producción” (Rancière, 2013: 13)—, ganando (en el espacio de la escuela) un tiempo para leer, escribir o hablar —no como obrero, sino como cualquier otro— y alejarse de la dirección impuesta. Pues, tal como afirma Rancière: “el primer sufrimiento es ser tratado como alguien que sufre” y si algo puede hacerse para aliviar a quien sufre eso no será el mero hecho de aclararle las causas de su sufrimiento sino escuchando sus razones como tales y no como expresión de una desdicha oscura que requiere aclaración. Aquí podríamos entender aquello de que “el primer mal intelectual no es la ignorancia, sino el desprecio” (2013: 18) y

contra él el primer gesto es la consideración y no la ciencia (propia del desarrollo)<sup>2</sup>. Y es que, en el marco de esta lógica, tal como Sloterdijk (2002: 31) lo confiesa: “Es evidente que el desarrollo no puede lograrse sin ofender a quien ha de llevarlo a cabo, pues el que quiere desarrollarse *menosprecia* al que no se ha desarrollado”.

Norman Denzin (2008: 182) ilustra más claramente el problema cuando sostiene que “La pedagogía crítica somete a las estructuras de poder, de conocimiento y de práctica a un *escrutinio crítico*, y demanda que sean *evaluadas* «en términos de cómo podrían abrir o cerrar experiencias democráticas»”. De este modo, la razón evaluadora en su faceta de escrutinio crítico o democrático se justifica para el abordaje de estructuras de poder y la eventual apertura de experiencias democráticas sin advertir que los términos mismos del planteo implican una validación performativa del marco que legitima las estructuras mismas de poder, conocimiento y práctica. Como si se tratara de cierta contradicción performativa, para no decir que se trata de “un perro que se muerde la cola”, el asunto se coloca algo lejos de lo que Kathleen Berry (2008) lee en las pedagogías críticas como portaestandartes de la idea “el fin no justifica los medios” o de cierto oponerse a la clasificación, la categorización y configuración de estudiantes para que encajen en estándares del mundo dominante, blanco, patriarcal, de clase media, cristiano y eurocéntrico; puesto que, aunque rechacen evaluaciones que congelan la identidad de estudiantes con propósitos de control, aislamiento, exclusión y suspensos, sus propuestas no dejan

---

2 Aquí no puede soslayarse la crítica de Kusch a Freire, a quien visualiza como un promotor del “desarrollo” y que también poseía una relación de preferencia con la epistemología moderna y la razón evaluadora (como se ha puesto en evidencia en Giuliano, 2018a).

de alimentar (o dejar incuestionada) la razón evaluadora que convoca a evaluar una y otra vez (ya sea de formas “críticas” o democráticas) para encontrar soluciones a la desigualdad que ella misma genera pero que termina por legitimar la condena al fracaso de estudiantes que no “se convierten” en lo que los estándares consideran como válido o no “saben” lo que los objetivos estipulan que *deben* saber o haber “aprendido”.

Como hemos leído más arriba, desde las pedagogías críticas suele combatirse el motivo clásico de la “falsa conciencia”, pero pareciera que se lo hace desde un cinismo que al fin y al cabo es afín a propagar lo que Sloterdijk (2014: 40) llama una “falsa conciencia ilustrada” ya que saben lo que hacen, pero lo hacen porque las presiones de las cosas y el instinto de auto-conservación epistémica, a corto plazo, “hablan el mismo lenguaje y les dicen que así tiene que ser. De lo contrario, otros lo harían en su lugar y, quizá, peor”. De esta manera, el juego de la razón cínica se instala al nivel de la razón evaluadora, criticando y justificando al mismo tiempo sus procesos, como si se tratase de un doble rol de ser víctima y victimario a la vez<sup>3</sup>. Es decir, las pedagogías críticas saben muy bien los males de la evaluación, pero aun así insisten en sostenerla de algún modo: ya sea este progresista, procesual, crítico, democrático, cooperativo, singular, grupal, horizon-

tal, etcétera. Por ello resulta clave indagar en este síntoma de la razón cínica que fortalece la razón evaluadora producto de la *colonialidad pedagógica* (Giuliano, 2018b) en juego y, para ello, sería sustancioso explorar algunas obras de referentes importantes de las llamadas “pedagogías críticas” que, como se sabe, encontraron en Paulo Freire un patrono al que prenderle velas y pareciera que compraron también el combo que incluye su posición favorable a la razón evaluadora. Por esto, mostrar en qué consiste, cómo se configura y qué efectos traza la razón evaluadora, supone también detenernos en la noción de colonialidad pedagógica cuyo esclarecimiento conceptual y genealógico indisciplinado puede orientar mejor el análisis que aquí proponemos.

### De la “*intelligentzia*” a la razón evaluadora: una breve genealogía indisciplinada sobre la colonialidad pedagógica

A Alberto Sileoni, en continuación de nuestra conversación...

Jorge Abelardo Ramos en 1954 fue quizá el primero en alertar sobre el problema que hoy conocemos, gracias a investigaciones como las de Mignolo (2003), como colonialidad del saber. En las primeras páginas de *Crisis y resurrección de la literatura argentina*, Ramos (2014) pone sobre la mesa el concepto de “*colonización pedagógica*” para dar cuenta del imperialismo, no como un edificio ni un comando en jefe, ni una sección de planificación, antes bien como una relación entre cosas que nace del influjo de un poder que educa en el gusto por lo ajeno –que es elevado al rango de lo prestigioso “semisagrado”– de grupos privilegiados en las colonias o “semicolonias” y de ciertas clases medias hipnotizadas por el “patrón cultural hegemónico”. Para Abelardo Ramos (2014: 16), en las semicolonias, “que gozan de un *status* político independiente decorado por la ficción jurídica”, la coloniza-

3 Sloterdijk (2014: 192) lo explicita cuando en su *Crítica de la razón cínica* sostiene que “el cinismo va acompañado de una difusión del sujeto del saber, de tal manera que el actual servidor del sistema puede realizar totalmente con la mano derecha lo que jamás permitió la mano izquierda. Por la mañana colonizador, por la tarde colonizado”. Siguiendo esta línea esboza una “Teoría del agente doble” y admite que “Es típico de la modernidad ese carácter de agente doble de las inteligencias” (2014: 194).

ción pedagógica se revela esencial puesto que, aparte de los lazos creados por la dependencia financiera, la diversión cultural cosmopolita (parnasiana o "marxista") es ineludible para soldar la armadura de la enajenación y para que el dominio imperial se sutilice. De este modo, marca a la inteligencia y la juventud universitaria argentinas como las "víctimas predilectas" de este sistema imperial que las torna fideicomisarias (ya sea en forma de "colaboración" o de "policía colonial") de valores pretendidamente universales y que el imperalismo manipula en su propio beneficio.

Unos años más tarde, en 1957, Arturo Jauretche retoma la noción de colonización pedagógica propuesta por Jorge Abelardo Ramos e indicará que su fruto o producto es lo que llamará la "intelligentzia", cuya génesis está dada por el hecho de tomar como "universales" o absolutos unos valores relativos a un momento histórico o un lugar geográfico y cuya apariencia de universalidad surge exclusivamente del poder de expansión universal (2012: 99). De este modo, enseña Jauretche, la *intelligentzia* se rige por instalar la confusión entre civilización con cultura, así como, en el ámbito de la escuela, se confunde instrucción con educación. Que aprender la técnica y practicarla fuese civilizarse y civilizarse, culturalizarse, muestra cómo la inteligencia se hace *intelligentzia* y confirma la misión colonizadora de tal instrumento divulgador que cumple –en el campo de la cultura– la función de ciertos vendedores de comercio o, como los define Jauretche (2012), "una mezcla de viajeros y visitantes médicos". Como aclara don Arturo, no se trata más que de "una simple repetidora de envejecidas o exóticas afirmaciones dogmáticas, cuyo poder de convicción reside exclusivamente en el de la propaganda" o el aparato de difusión, pero cuya trampa consiste en robarle al pensamiento local cierta terminología y estilo (pensemos aquí aquella definición de pedagogías críticas en la cual se afirma ofrecer un marco epistemológico para proyec-

tos pedagógicos) "y es así como se disfraza a base de un neoliberalismo que incluye expresiones como desarrollo, expansión, etcétera" (Jauretche, 2012: 103). Así, las expresiones de la *intelligentzia*, tan afín a la boca de tecnócratas, son manifestaciones de la colonización pedagógica que atribuye *status* de carácter diferenciado del pueblo para aquellos intelectuales que se ocupan de cubrir deliberadamente mojones para hacer como las arenas del desierto que borran los senderos que las huellas populares al andar van trazando y así obtienen algún reconocimiento imperial o buscan erigirse rectores... Por eso conocer la estructura y los modos de la colonización pedagógica, es para Jauretche (2012: 106) desentrañar la índole real de la *intelligentzia* e identificar a los cipayos permitiendo multiplicar los efectos de un contragolpe en el combate.

En la clase del 28 de noviembre de 1973, el término vuelve aparecer, pero esta vez en Francia de la voz de Foucault cuando intenta explicar a partir del mismo un punto de apoyo clave para lo que fue, desde el siglo XVI, la extensión histórica y la parasitación global efectuada por los dispositivos disciplinarios. En particular habla de *colonización pedagógica de la juventud* para referirse a la disciplinarización/parasitación de esa juventud escolar que, hasta fines de siglo XV, conservaba su autonomía, sus reglas de desplazamiento y vagabundeo, su propia turbulencia, así como sus lazos con las agitaciones populares (Foucault, 2005: 87). En tal *colonización pedagógica*, Foucault (2005: 88) encuentra un modelo en que los individuos se ejercitan sobre sí mismos en una tentativa de transformación o una búsqueda de evolución progresiva en la que solo puede aprenderse si se pasa por una serie de etapas obligatorias y necesarias, sucesivas en el tiempo y que marcan, en el mismo movimiento que las conduce a través de este, otros tantos progresos. División de niveles, de edades, programas de ejercicios, regla de enclaustramiento, dirección de un guía o profesor responsable

del rumbo tomado que esté perpetuamente atento al progreso y a las faltas, son los elementos centrales en este uso de la noción. Posteriormente, Foucault (2005: 93-94) hablará de *colonización externa* (referida a los pueblos conquistados) e *interna* (referida a vagabundos, mendigos, nómades, delincuentes, prostitutas, etcétera) en las cuales encuentra los elementos de los sistemas disciplinarios (en resumen, una cobertura del cuerpo singular por un poder que lo enmarca y lo constituye como cuerpo sojuzgado). Ciertamente, estos procesos de colonización no pueden pensarse sin su aspecto pedagógico que fija un espacio, requiere de un tiempo específico, aplica y explota las fuerzas del cuerpo mediante una reglamentación de gestualidades, actitudes y la atención, una vigilancia constante y un poder punitivo inmediato que actúa sobre sujetos en sojuzgamiento. Más aún, no pueden pensarse como exentos de lo que se estableció a escala global precisamente en el mismo momento histórico que Foucault señala pero que, tal vez por su propio lugar de enunciación, no llega a vislumbrar con precisión, esto es, la matriz colonial de poder. Como Walter Mignolo (2016) ha enseñado, la matriz colonial de poder no es una forma de control cuya validez queda limitada a la instancia temporal de las colonias, sino que tiene vigencia hasta nuestros días en que la misma se sigue reactualizando, reconfigurando y complejizando. Por tanto, términos como “colonial” o “colonización” remiten más directamente a los procesos de instalación de las colonias mientras que *colonialidad* “señala la lógica que estructura esa matriz, independientemente de su manifestación histórica (colonialismo castellano, inglés o norteamericano)” (Mignolo, 2016: 21), la cual se extiende a periodos nacionales que, en América Latina por ejemplo, la mantienen aún después de sus independencias políticas (de las que tanto Mignolo como Abelardo Ramos sospechan en parte o entrecorren) y responde a la tarea de enunciación imperial

que consiste precisamente en justificar y avanzar en el hacer que reproduce formas de control y dominio en nombre de una retórica de la modernidad que aunque cambie de cara o vocabulario se unifica bajo ideales/misiones de civilización, desarrollo, progreso. Pensar la colonialidad como una posibilidad del “colonialismo sin colonias”, implica atender también a la enseñanza de Quijano (2007) sobre la clasificación social que distribuye lugares y roles en procesos de subjetivación (de largo plazo) donde las gentes disputan el control de los ámbitos básicos de existencia social y cuyo conflicto se enraza en el amplio marco impuesto y naturalizado de las instituciones e impacta en las corporalidades que padecen su reprimenda o cualquier tipo de castigo “correctivo” ante cualquier desvío o resistencia. Como muestra Mignolo (2016), la colonialidad se halla en el núcleo de la matriz colonial de poder que interrelaciona dominios de enunciación y acción en lo que refiere, por ejemplo, al control del conocimiento y la subjetividad, del género y la sexualidad, de la autoridad, etcétera.

Por ello, advertir estas cuestiones y sus complejidades convoca a repensar y reinterpretar la noción ofrecida por Abelardo Ramos, profundizada por Jauretche y “casualmente” tomada por Foucault para explicar uno de los puntos clave para la instalación de dispositivos disciplinarios a escala global. De este modo, nos interesa retomar sus sentidos aún vigentes, pero ampliándolos en clave de lo que supone la renovación estratégica y los laberintos que plantea la re-actualización de la matriz colonial de poder en el marco de los procesos de re-occidentalización que estamos viviendo. De aquí que podríamos decir que la *intelligentzia* es a la *colonización pedagógica* (propia del funcionamiento colonial/ colonias o “semicolonias”) lo que la *razón evaluadora* es a la colonialidad pedagógica (propia del funcionamiento de la colonialidad del poder, del saber y de la subjetividad, con su inescindible racismo epistémico, en todo el mundo). Como se ha advertido,

la *colonialidad pedagógica* (Giuliano, 2019b) busca colaboradores y servidores disciplinados o disciplinantes (policías de la colonialidad), pero también clasifica (mediante la razón evaluadora) e instala clasificaciones (mediante el influjo de ese poder pedagógico que instruye en adorar lo prestigioso o "semisagrado" que el patrón hegemónico cultural establece en nombre de algún universalismo "abstracto" e imperialista). La *razón evaluadora*, portadora de valores pretendidamente universales (objetividad, confiabilidad, validez, consistencia, bondad, etcétera), no escatima en ofrecer un marco general/universal lo suficientemente flexible como para adaptar a sí misma y su expansión diferentes procedimientos locales (tal como vimos en las pedagogías críticas que ofrecen un marco epistémico general para abarcar o "contener" pedagogías locales). En este sentido, las pedagogías críticas, al sostener de diferentes modos la razón evaluadora, subsumen las historiales locales en los diseños globales cuya génesis o raíz colonial-imperial hace que se impongan ahora por fuerza de seducción, pero sigan sosteniendo "su ceguera respecto a la diferencia colonial y la colonialidad del poder" (Mignolo, 2003: 127). En este marco, la confusión que en otro tiempo fue establecida entre educación e instrucción, hoy se verifica de otro modo en la confusión o sinonimia planteada entre educación y evaluación, tan favorable a la razón evaluadora y su planteamiento histórico al interior de la modernidad/colonialidad. Del mismo modo, así como aprender la técnica y practicarla connotaba habitar cierto rango de pertenencia a la civilización y la cultura —garantizado por la colonización pedagógica—, el aprendizaje de competencias o el desarrollo de destrezas específicas —traducidas en la corrección política como "habilidades" o "capacidades"— (verificado por la razón evaluadora) garantiza ciertas "oportunidades" o rango de pertenencia a la civilización impuesta por el mercado. Así entra cada quien, en la lógica del comercio, de

la publicidad, del "desarrollo", del "progreso", del "crecimiento", no sin haber sido previamente clasificado, normalizado, medido, comparado por la razón evaluadora afín a los tecnócratas que ella requiere como portaestandartes del "reconocimiento" y la colonialidad pedagógica, aspirantes siempre a rectores de la conciencia popular. Por eso se admira la "nobleza de intención" de los "divulgadores" y se los propone como modelos de saber; claro, una saber de mercado, con fuerte *marketing* y apoyo empresarial, aunque a veces estatal, pero erigido sobre una fuerte base de subestimación o desprecio a la inteligencia de otros y otras que no podrían leer, interpretar, pensar, entender o comprender de manera "correcta", y requerirían del amo divulgador que los guíe —o haga de "mediador"— por la luz de un pensamiento científico, filosófico y teológico, europeo o imperial, lo que verifica la tesis de que la colonialidad requiere, sobre todo, colaboradores (algo que Ramos<sup>4</sup> o Jauretche, en su tiempo y a su modo, supieron ver mucho más claramente que Foucault). De esta manera, se sostiene una clasificación social en la razón evaluadora como producto complejo de la colonialidad pedagógica. Combatir o intentar contrarrestar sus efectos, avances y nuevas configuraciones, demandará una mayor atención, más aún, sobre los discursos que llevan en sus barcos izadas las banderas de la crítica o la emancipación que desconoce o ningunea estratégicamente la cuestión de la colonialidad. A lo mejor se trata de una invitación necesaria a la inteligencia indisciplinada del pensar que contribuye con las praxis que ponen en juego la vida en el desengancharse de los universales

---

4 Jorge Abelardo Ramos en el texto ya mencionado, cita como unas palabras sugestivas lo dicho en la India de 1845 por el Gobernador Roberts: "Nadie puede imaginar lo difícil que es gobernar sin ayuda de los intermediarios nativos" (2014: 16).

abstractos y la tiranía disciplinaria que los caracteriza (Mignolo, 2018).

Prestar atención a obras (traducidas, muy leídas y enseñadas en América Latina) como las de Michael Apple, Henry Giroux y Peter McLaren, convida pistas para entender mejor cómo funciona la colonialidad pedagógica de la mano con la razón evaluadora que involucra de ciertos modos al cinismo señalado anteriormente y permite ver a estos actores como “agentes dobles” de la modernidad/colonialidad en el sentido de que ofrecen un marco epistemológico (moderno) cuya criticidad enfatiza un cambio de contenido sin alterar o cuestionar radicalmente los términos (coloniales) que los estructuran. Para explicitar aún más el asunto: si se critican las relaciones pedagógicas autoritarias, los sesgos del desarrollo curricular y los exámenes estandarizados, pero sosteniendo alguna modalidad de la razón evaluadora —que, como ya se ha señalado, estructura todo tipo de opresiones—, no termina por hacerse más que el papel del señor cínico que “alza ligeramente la máscara, sonrío a su débil contrincante y le oprime” porque “(t)iene que haber un orden” (Sloterdijk, 2014: 189). “Falta docencia, sobra prepotencia”, rezaba un mural de una universidad madrileña. Pero para que los Goliats dejen de enseñar a los Davides (considerados valientes sin perspectiva) dónde es arriba y dónde es abajo, habría que insistir en escuchar los secretos que la prepotencia airea en sus cinismos idos de lengua.

### **Michael Apple y la flexibilidad evaluadora**

Fue profesor de primaria, secundaria y universidad, además de líder sindical y uno de los pilares teóricos de las llamadas pedagogías críticas. Al igual que con otros referentes de las pedagogías críticas, la lectura de sus obras ofrece análisis críticos importantes respecto de cuestiones vinculadas a la ideología, el currículum y la democracia escolar. No obstante, y de manera similar a otros referentes, tam-

bién ofrece una curiosa ambigüedad sobre el asunto que aquí convoca la atención: la razón evaluadora. Pues si leemos publicaciones recientes, encontramos que ubica los exámenes obligatorios a nivel nacional como algo apoyado por neoconservadores que “proclaman la tradición de Occidente como modelo de conocimiento” (Apple, 2012: 50) y buscan reglamentar contenidos y conductas a través de estándares uniformes y sistemas nacionales de evaluación que llegan a medir el desempeño de docentes en función de las notas que sus estudiantes hayan obtenido en los exámenes estandarizados (cuestión señalada incluso en la política educativa de Obama). De este modo, ve un incremento en el poder del “Estado evaluador” y el consecuente crecimiento de la “cultura de control” que lo acompaña a una rapidez de cambio e implementación que deja poco tiempo para realizar “análisis más detallados” y “verificaciones más profundas” que aseguren que los exámenes y evaluaciones “sean verdaderamente justos para todos los grupos” (Apple, 2012: 98-111) pero, por más justicia que pueda circunstancialmente verificarse en dichas evaluaciones o exámenes, si uno de los efectos —que el propio Apple (2012: 134) advierte— de estas políticas es la humillación pública que supone mostrar o exponer públicamente los resultados que ponen a las escuelas en situación de comparación, amenaza o sanción según puedan (de)mostrar “mejoras” o cierta posición en la escala de resultados, resulta al menos poco convincente el argumento de realizar cualquier “análisis detallado” sobre si el examen ha sido “justo” para todos los grupos ya que lo único que haría dicha verificación alimentar o continuar legitimando la razón evaluadora y su accionar generador de *rankings* y competencias que no pueden concebirse sin su parte humilladora, punitiva o sancionadora. En todo caso, no haría falta tanto detalle o profundidad para cuenta que dichas expresiones de la razón evaluadora no conducen a otra cosa que a una lógica mercan-

til de competencia en la que unos serán reconocidos a costa de la humillación de otros que tendrán que hacer de "base de sustentación" para garantizar el privilegio de localización de las posiciones reconocidas. Para seguir explorando el argumento y tan curiosa ambigüedad, tal vez sea interesante acudir a otras obras del autor que evidencien mejor sus posiciones.

En 1979, se publica *Ideología y currículo* donde Apple (2008), más en sintonía con las "teorías de la reproducción"<sup>5</sup>, encuentra los valores económicos y sociales ya encerrados en el "corpus formal del conocimiento escolar" conservado en los principios, niveles y formas de evaluación. Tales valores actúan, "a menudo inconscientemente", a través de docentes y, como sigue diciendo Apple (2008: 20), la cuestión no estriba en cómo mantenerse por encima de la elección, sino en qué valores elegir en última instancia. Pero hacer de los valores profundamente asentados hasta en "lo inconsciente" una mera —y supuestamente posible— elección racional entre valores mejores o peores que hacen a las propias categorías utilizadas para enfocar la responsabilidad antes los demás, las normas constitutivas o de sentido

---

5 Un ejemplo de estos planteos podemos tomarlo del libro mencionado donde Apple (2008: 88-89) sostiene que la escuela está atrapada en un nexo de instituciones —políticas, económicas y culturales— que son básicamente desiguales y generan desigualdades estructurales de poder y de acceso a los recursos que ayuda a algunos grupos y perjudica a otros. En esas desigualdades reforzadas y reproducidas mediante actividades curriculares, pedagógicas y evaluativas en la vida cotidiana del aula, la escuela jugaría un significativo papel en la conservación, si no en la generación, de estas desigualdades que contribuyen a la llamada *reproducción cultural de las relaciones de clase* (principalmente pensadas en las sociedades industriales desarrolladas).

común que se emplean "para evaluar las prácticas sociales que dominan nuestra sociedad" (Apple, 2008: 20), deja indiscutida la escala o matriz valorativa y termina por ser un "re-make" del "test de elección forzosa" o de una elección en la que, guiño lacaniano mediante, siempre perdemos algo. Lo que resta discutir entonces es cómo se llega a una elección tal, o mejor, cómo llegan los valores candidatos a ser postulados para la misma. Algo pareciera responder Apple (2008: 58-66) cuando dice:

En las sociedades industriales desarrolladas, el lenguaje técnico y científico tiene más legitimidad (alto estatus) que el lenguaje ético. Este último no puede utilizarse fácilmente dentro de una perspectiva factores-producto. Finalmente, los criterios «científicos» de evaluación dan «conocimiento», mientras que los criterios éticos conducen a consideraciones puramente «subjetivas». (...) el conocimiento abierto y encubierto que se encuentra en las situaciones escolares, y los principios de selección, organización y evaluación de este conocimiento, es una selección, regida por el valor, de un universo mucho más amplio de conocimientos y principios de selección posibles.

De tales afirmaciones podría inferirse que en las sociedades "subdesarrolladas" del "tercer mundo" el lenguaje ético tendría más legitimidad o estatus que el lenguaje tecno-científico, pero cada vez más asistimos a su co-influencia mutua regida por el valor de un universo de conocimientos y principios de selección que impacta directamente en las situaciones escolares cada vez en forma más temprana al considerar decisivo el "jardín de infancia" o nivel inicial para que estudiantes adquieran competencia en reglas, normas y disposiciones "necesarias". De aquí que puedan convivir criterios "científicos" y "éticos" ya que, mientras los primeros garantizan algún tipo de conocimiento "objetivo", los segundos habilitan las "consideraciones subjetivas" que posibilitan conocer mejor a los sujetos y mejorar el trato, al tiempo que la conjugación de ambas

termina siendo mucho más útil al sistema de “factores-producto”. Al fin y al cabo, todo se reduce a la efectividad del sistema y la medida en que este produce resultados consecuentes con el fin para el que se ha formulado, pues “la organización de sistemas supone que la *efectividad* de un sistema se puede evaluar por «la medida en que el resultado del sistema satisface al fin para el cual existe»” (Apple, 2008: 147). De este modo no se sale nunca del círculo o ni se rompe la cadena de significantes que a neoliberales y neoconservadores les gusta tanto: evaluación-organización-sistema-proceso-resultado-medida-efectividad. Aquí es donde el abordaje de Apple no termina de desengancharse de la hegemonía que él mismo tan bien critica:

Entonces podremos empezar a explorar de un modo riguroso los complejos problemas del diseño y la evaluación de los entornos educativos de diversos modos, modos que responden menos a los requerimientos culturales y económicos de la hegemonía y más a las necesidades de los individuos concretos, de los grupos y las clases que forman esta sociedad.

Una palabra clave de esta última frase es *evaluación*, pues el modo en que evaluamos nuestra actividad educativa y reflexionamos sobre ella forma ya parte del problema ideológico que necesitamos iluminar (Apple, 2008: 160).

El problema a “iluminar” parecería ser entonces del “modo” en que se evalúa y no de la evaluación misma. O, como se afirma antes, la apuesta supone explorar rigurosamente los complejos problemas de evaluación de entornos educativos de diversos modos que respondan más a necesidades de individuos concretos, grupos y clases sociales, pero *sin* dejar de responder a los *requerimientos* culturales y económicos hegemónicos –aunque se inste a hacerlo en menor medida–. Plantear el problema en términos de una mera modalidad no solo no dejará de responder a los requerimientos hegemónicos de la modernidad/colonialidad

pedagógica, sino que implica seguir enganchados a la razón evaluadora y sus mecanismos de anonimización y clasificación social de singularidades en lotes pre-ordenados, etiquetados u homogeneizados para una mejor gestión y control de los “casos” y las cifras. Así entonces, Apple parece más dispuesto a sostener el “consenso evaluativo” que a plantearle una ruptura incluso a pesar de reconocer en la actividad evaluativa y en los juicios de valor una tenaz relación (aunque no mecanicista ni directa o unidireccional) con formas particulares de división social del trabajo –estableciendo un marco de referencia general de la fuerza de trabajo que el mercado, posteriormente, clarificaría en categorías ocupacionales– (2008: 171). Dicho “consenso evaluativo”, que supone la inevitabilidad del acto evaluativo y su racionalidad específica, coloca la acción docente y estudiantil en la falsa dicotomía “éxito/fracaso” que implica un proceso de valoración cuyos principios evaluativos son elaboraciones donde lo social y lo económico se (con)funden en la performatividad que luego vemos actuar en “la aplicación de *normas* sociales sobre lo que se considera una buena o mala ejecución” (Apple, 2008: 172). Por ende, como para sostener una mentira hacen falta de más mentiras, sostener la evaluación y su racionalidad siempre demanda más evaluación. Tal vez esto sea lo que lleva a Apple (2008: 174) a “la aceptación de una posición que sostiene que la mayor parte de las categorías sociales e intelectuales son en sí mismas de naturaleza *evaluativa*”, descuidando que fue la misma razón evaluadora y sus pruebas diagnósticas las que complicaron el entendimiento de tantas infancias sobre materiales o tareas e hizo valerles la etiqueta de “retraso mental”. Por eso, una vez más, pensar que la enseñanza del subterfugio, del “ocultamiento de los propios sentimientos” o de “la alegría ante el fracaso del otro” es por el “predominio de la evaluación *individualista*” (Apple, 2008: 198) es no ver que el problema continúa, aunque la evaluación sea

grupal o "cooperativa", puesto que la lógica misma de la razón evaluadora implica la competencia encarnizada, la impostura premeditada y, eventualmente, algún plan de escape.

Unos años más tarde, en 1982, se publica el libro *Educación y poder* en el que Apple (1997) analizará paquetes de políticas educativas oficiales y criticará los *test* que evalúan la capacidad reduciendo el conocimiento a conductas y aptitudes "adecuadas", donde las acciones del docente-evaluador están tan estipuladas como las respuestas a sus estímulos por parte de sus estudiantes. Esta vez el foco del problema está ubicado a nivel de quién gestiona el control (y no del control en sí), esto es, el problema se avista en que "el control es técnico" haciendo que las estrategias empresariales se incorporen como "el mejor exponente de la maquinaria evaluativa-pedagógica" y "el profesor se convierte en algo parecido a un administrador" (Apple, 1997: 158). Pero acaso un rechazo radical a la lógica empresarial, ¿no estribaría en rechazar también hacer del profesor un mero exponente de la maquinaria evaluativa-pedagógica? Y si, como sucede habitualmente, el control fuera del profesor, ¿qué tan lejos se encuentra de comportarse como un administrador de la empresa evaluativa? Si leemos el libro *Maestros y textos*, encontraremos que propone "vías para un tratamiento más adecuado de las tendencias más orientadas al control que rodean a la enseñanza y al currículum, de modo que las políticas y las prácticas democráticas no se vean perjudicadas" (Apple, 1989: 23), lo cual indica que en todo caso el control no requeriría de resistencia, sino de un "tratamiento adecuado" –algo en lo que sin dudas Jeremy Bentham, Mark Zuckerberg o Bill Gates estarían de acuerdo–. Tampoco se entiende cómo, en el mismo libro, advirtiendo el "importante volumen de tiempo" que la evaluación *obliga a invertir* "en arreglos administrativos para pasar los *test*" (Apple, 1989: 51), graduarlos u organizarlos, aunque se trate de un *software* prefabricado, Apple (1989: 160) insista en

las "importantes habilidades" de "evaluación individual" porque, si "no se ejercen, se atrofian." Esto último va de la mano con su interés en propuestas de "formas más sensibles de evaluación, que estimulen una mayor implicación y responsabilidad colectiva de administradores y maestros en el nivel escolar" y el reemplazo de procedimientos prescritos de antemano – como el uso de evaluaciones estandarizadas– por "líneas generales de orientación más flexible y permisiva que estimularan una mayor creatividad y responsabilidad de los maestros" (Apple, 1989: 186). En resumen, poner la creatividad, la sensibilidad y la responsabilidad docente al servicio de la evaluación que sigue planteándose como incuestionable.

En *El conocimiento oficial*, un conocido libro de 1993, se aleja del reproductivismo y visualiza, entre otras cosas, la evaluación en las escuelas como "resultado de acuerdos y compromisos en los que los grupos dominantes, a fin de mantener su dominio, deben tener en cuenta los motivos de los menos poderosos" (Apple, 1996: 23-24). Siguiendo el planteo, en estos "acuerdos y compromisos" –reconocidos como frágiles, provisionales y constantemente amenazados– "siempre quedan resquicios para las actividades que se oponen a la hegemonía de los poderosos" (Apple, 1996: 24), pero tales "motivos para el optimismo" – como los llama Apple (1996: 64-65)– llegan a conformarse con la administración y el desarrollo de métodos de evaluación más flexibles y menos autoritarios, cuestiones que cifrarían el crecimiento "lento pero interesante" de escuelas más democráticas –aún en plena restauración conservadora– donde grupos de padres y docentes tendrían más autoridad sobre el currículum, los métodos, recursos, etcétera. Y es que tal vez los "grupos dominantes" se conforman con que su "índice de calidad" (la evaluación) se mantenga de algún modo, aunque este dé la sensación de mayor flexibilidad, amabilidad o democracia, cuando en realidad sigue alimentando las bases de la clasificación

social y la enseñanza sigue enganchada a los motivos de exámenes. El mismo Apple (1996: 152) observa el efecto de presión sobre los docentes que supone el hecho de que “enseñen solo para los exámenes”, al tiempo que ve el reduccionismo en los exámenes estandarizados y lo irreflexivos que pueden llegar a ser, pero igualmente parece no abandonar las “fórmulas de evaluación seductivas” en un tiempo donde competencias, resultados y objetivos conductistas definen pruebas –previas y posteriores– para medir niveles de “disposición” y “capacitación” con el influjo de materiales cada vez más estandarizados (Apple, 1996: 155).

Como luego (re)afirmará en un libro de 1996, *Política cultural y educación*, él no se opone “en principio, a la idea o a la actividad de *administrar test* de evaluación” (Apple, 2001: 49) a nivel nacional. El punto problemático aquí es el de la instalación de un sistema nacional de evaluación del rendimiento que facilita el establecimiento de procedimientos que hace del sistema educativo un mercado, de las escuelas productos, de la comunidad educativa sus consumidores y de la evaluación la “garantía de calidad” o el “comité estatal de vigilancia” que controlaría los “peores excesos” del mercado pero, como el mismo Apple (2001: 58) reconoce, también pone en marcha un sistema de clasificación y ordenación rígido de estudiantes que opera diferenciándolos taxativamente en función de normas prefijadas cuyos significados o derivaciones sociales permanecen incuestionadas. Por lo que, finalmente, es difícil entender cómo su oposición no es férrea de entrada al avistar tal panorama y el pedagogo norteamericano termina por confirmar lo que leíamos al comienzo de esta sección: su afinidad –por no decir complicidad, en un sentido hasta cariñoso– con la razón evaluadora.

## Henry Giroux y la colaboración evaluadora

Lo visto anteriormente puede tomar nuevos matices si prestamos atención a algunas obras de otro pedagogo crítico norteamericano y referente internacional como es Henry Giroux. La publicación de *Teoría y resistencia en educación* en 1983, lo tornó también un referente de la “teoría de la resistencia” que se opone a que la escuela sea meramente reproductora de desigualdades –lo que niega las posibilidades de acción y participación de los actores involucrados–. En dicho libro, no sólo critica el enfoque conductual y pragmático de Ralph Tyler –que ofrece claros “pasos” cortos hacia la medición, control y evaluación de la “experiencia de aprendizaje” en conjunto con los objetivos predefinidos (Giroux, 2004: 265)–, sino también indica que el concepto de *culpabilidad individual* es implantado en la evaluación educativa y los resultados que atribuyen a la “falta de interés”, la “inferior habilidad”, al “diferente o deficiente lenguaje familiar o cultural” o a la “indiferencia docente” el fracaso para proveer el “éxito pedagógico” y/o el “desarrollo personal completo” (Giroux, 2004: 229). Tal enfoque lo lleva a sostener en 1988, en *Los profesores como intelectuales*, que lo que estudiantes aprenden del contenido formal del currículum es mucho menos importante que lo que aprenden de los supuestos ideológicos encarnados en los estilos pedagógicos del control y el sistema evaluativo (Giroux, 1997: 72) en el *marco evolutivo* que es la escuela. Pero ¿qué aprenden específicamente? Giroux (1997: 75) dirá que no se aprende sólo a ser evaluado, sino también a evaluarse a sí mismo y a los demás, al tiempo que se aprende la impronta de la división básica concreta entre quienes tendrían poder (docentes) y quienes carecerían de él (estudiantes) porque, si ocasionalmente estudiantes pueden evaluarse entre sí, la última palabra o fuente incuestionable de aprobación o desaprobación es función del profesor.

Para Giroux en ninguna otra parte se revela con más claridad la naturaleza del "currículo oculto" que en el sistema de evaluación, ya que

El efecto potencial de la evaluación se percibe netamente cuando se reconoce que en el aula se enseñan y se evalúan tanto aspectos académicos como no académicos, incluyéndose entre estos últimos la adaptación institucional y cualidades personales específicas. (...) Se recompensa a los estudiantes por mostrarse disciplinados, subordinados, con un comportamiento de orientación más intelectual que emocional, trabajando duramente, con independencia de la motivación intrínseca para la tarea. Además, estos rasgos se ven recompensados independientemente de cualquier efecto de «conducta apropiada» en lo que a logros académicos se refiere. (...) Las recompensas son algo extrínseco, y todas las interacciones sociales entre profesores y estudiantes sufren la mediación de *estructuras organizadas jerárquicamente*. El mensaje subyacente asimilado en este contexto apunta menos a escuelas que ayudan a los estudiantes a pensar críticamente acerca del mundo en que viven, que a escuelas que actúan como *agentes de control social* (Giroux, 1997: 76).

A las recompensas para lo no estipulado, pero implícito, las estructuras jerárquicas y la conversión de docentes en agentes de control social que distribuyen calificaciones o imponen valores, pautas de conducta u opiniones de su agrado, Giroux propone la "*calificación dialogada*" que eliminaría dichos problemas desde el momento en que "pone en manos de los estudiantes *cierto* control sobre la asignación de las notas y al mismo tiempo *atenúa* la correspondencia tradicional entre calificaciones y autoridad" ya que "implica un diálogo entre estudiantes y profesores sobre los criterios, la función y las consecuencias del sistema evaluativo" (Giroux, 1997: 82). En la misma línea parece ir su "descubrimiento" de la "coevaluación" o evaluación grupal en la

que promueve la evaluación entre estudiantes siempre y cuando "se les *expliquen claramente* algunos criterios para realizar la evaluación" ya que unos "criterios precisos facilitan la tarea" de evaluar y, al mismo tiempo, "ayudan a los interesados a *comportarse objetivamente* con las críticas que lanzan y que reciben" ya que una vez que "el grupo es capaz de fijar su atención claramente en aquello que constituye el *verdadero objetivo* de los trabajos por escrito, es de esperar que los estudiantes *se muestren* mucho más capacitados para enfrentarse *desapasionadamente* tanto a los errores propios como a los ajenos" (Giroux, 1997: 118, el subrayado es mío en todas las citas aquí mencionadas<sup>6</sup>). De este modo, se busca que estudiantes desempeñen un "papel significativo" en el proceso evaluativo de modo que el "rendimiento escolar insatisfactorio" se convierta en "un medio para promover una experiencia de aprendizaje que puede ser compartida por otros estudiantes" donde cada integrante del grupo pueda mantenerse en el mismo evaluando y calificando los trabajos de sus pares hasta que cada integrante "reciba una calificación aprobatoria" u "ofrecer su colaboración para los *controles* del avance" (Giroux, 1997: 118-119).

---

6 Tal propuesta podría recordar a la crítica misma de Giroux (1998: 85) a cómo docentes son a menudo "entrenados" para utilizar modelos de enseñanza, administración y evaluación sin enseñarles a ser críticos con respecto a los supuestos que subyacen a dichos modelos, promoviendo "una forma de analfabetismo conceptual y político" a partir de una falsa defensa de la objetividad que les aleja de sus propias historias y experiencias, dado que buscan afectar e intentar modelar. Podría decirse que la propia propuesta de Giroux no escapa a dicha lógica porque, por ejemplo, ¿qué sucede con la culpabilidad (individual o grupal que sea) involucrada en su propuesta evaluativa?

A diferencia de Apple, esta propuesta parecería apuntar a cierta “democratización del control” al inducir al/la docente a ponerlo en manos de estudiantes, al menos en parte (no puede descuidarse la palabra *cierto* y *atenúa* en la cita en cuestión), pero ¿cuánto podría influir el estudiantado en el “diálogo” sobre criterios, funciones y consecuencias de la evaluación? Cuando se espera un comportamiento determinado (“objetivo”, “desapasionado”) o que se fije la atención en el “verdadero objetivo” del trabajo propuesto por el/la docente, ¿caso el propio marco evaluativo y su seductora apertura a la participación no funciona ya como la imposición solapada de determinado modo de hacer o normalidad a la que estudiantes tendrían que adaptarse y/o prestar complicidad? ¿Hasta qué punto ese “mostrarse más capacitados/as” no forma parte de la propia imposición que la razón evaluadora exige? La solución parece complejizar aún más el problema cuando se carga a estudiantes con la responsabilidad ya no sólo de ser estudiantes, sino ahora también evaluadores y/o, peor aún, controladores de los avances, traspies o retrocesos de sus propios pares. Como si el poder de policía pudiera democratizarse en el vecindario y ya cualquiera pueda hacer las veces de vigilante, disparar el arma de la calificación o garantizar la propia auto-sanción ante cualquier desviación. Las buenas intenciones también pueden tener efectos nocivos en las actuales sociedades de control afincadas en la matriz colonial de poder. Y es que la cuestión radica tal vez no en dialogar para aceptar mejor las calificaciones o en buscar el consentimiento y la complicidad de estudiantes para *atenuar* o parchar la correspondencia tradicional entre calificaciones y autoridad, sino en buscar modos subversivos de rechazar, bloquear o combatir la tradición que históricamente naturaliza la razón evaluadora y, con ella, la lamentable costumbre de calificar, clasificar y controlar a todo el mundo. Porque educar al igual que estudiar, leer, escribir y pensar, son prácticas que están fuera

de todo cálculo posible, son ajenas a toda medida e involucran singularidades irreductibles.

De aquí que no sea difícil entender a Horace Willard, un maestro de Nueva Inglaterra, que ya en 1890 argüía sobre la docencia que llevaba a vivir “vidas de mecánica rutinaria” y sujetas a “una maquinaria de supervisión, organización, clasificación, porcentajes, uniformidad, promociones, pruebas, exámenes”, sin declarar lugar para la singularidad de “ideas, independencia, originalidad, estudio, investigación” (Giroux y McLaren, 1998: 88). Esto va directamente de la mano con la atinada observación sobre los enfoques conductistas y de gestión que “reducen el aprendizaje a un conjunto de prácticas que no definen ni responden de manera crítica a las categorías normativas básicas que modelan día a día los métodos y procedimientos de evaluación en el aula” (Giroux, 2003: 55-56), lo que equivale a decir que “el aprendizaje es reducido a la memorización de hechos estrechamente definidos y piezas aisladas de información que pueden ser fácilmente medidas y evaluadas” (Giroux y McLaren, 1998: 98). El problema ético-político de tal reducción reside en subyugar la potencia de alteridad que el aprendizaje en sí mismo como enigma incalculable, imedible e indiscifrable, implica.

A propósito de un libro de 2014, recientemente traducido como *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*, Giroux (2018) no sólo critica la estupidez de la izquierda que no se daría cuenta de la importancia de la educación, sino que, al igual que Apple, referencia cómo Obama replicó el programa republicano “*teaching for the test*” donde la enseñanza se focaliza en la superación de exámenes estandarizados que él ubica como parte de un discurso de opresión que disciplina estudiantes y docentes al mismo tiempo que restan imaginación y criticidad. De este modo, docentes quedan en un lugar tecnocrático de mera medición del conocimiento de sus estudiantes y “pareciera” que

la evaluación es el centro del sistema educativo<sup>7</sup>. Pero al teórico de la resistencia, pionero de la coevaluación y la evaluación grupal –si podemos llamarle así–, le parece que la mejor forma de encarar el problema es potenciar la construcción de identidades (con su típica pregunta ¿qué quieres ser?), la tolerancia y ver cómo “encajar” a las minorías en este esquema. Ciertamente, esto supone dar cabida nuevamente a la razón evaluadora, pero con un vocabulario políticamente correcto en el que conviene detenerse y veamos por qué: primero porque en la “construcción de identidad” aquello que se da, como bien advierte Skliar (2011), “se da a *ser*” y esto más que de una donación se trata de una exigencia que paraliza por tratarse de una tipificación constante y aletargada que implica el hecho de “*ser alguien*” –esto es, lo *mismo* que se supone o se busca–. Tampoco podemos descuidar la mirada de Kusch (2007b: 163) sobre el “*afán de ser alguien*” que es “una manera de destacarse en la competencia” donde *ser* “se liga a servir, valer, poseer, dominar” y precisa “un andamio de cosas, empresas, conceptos, todo un armado perfectamente orgánico, porque, si no, ninguno *será* nadie” (Kusch, 2007a: 426). De igual modo, la invocación a la tolerancia, que va muy de la mano con el gesto de “encajar” a las minorías, ubica a una primera persona (del singular o del plural) que convertida en juez ofrece algún breve o conmisericordioso soporte, una mirada de reojo y desconfianza, que puede incluir la irremediable indisposición al “aguantarse” y detestarse, denostarse, desdeñarse o despreciarse en silencio o “Sin decir una palabra” (Skliar, 2011: 349). Todo lo cual nos muestra que la “alternativa” identitaria y

tolerante, que Giroux ofrece actualmente es conducente a la razón evaluadora tan afín a la modernidad/colonialidad y su exigencia que paraliza, tipifica e induce a la competencia para la que habrá que “servir”, esto es, (de) mostrar cierta valía, algún tipo de posesión o dominación sobre algo, quizá un andamio de cosas, empresas (o emprendimientos) y conceptos que permitan “ser alguien” así se convence al juez-profesor de alguna inocencia y se nos perdona la vida por un rato al menos: el tiempo que dure el “aguante” hasta que aparezca esa mirada de reojo o aquella desconfianza que encuentra en la tolerante razón evaluadora la mejor forma de canalizar (en silencio o sin decir una palabra) el detestar, el desdeñar o el despreciar aquello diferente de mí, pero que también puedo ser yo.

### **Peter McLaren y la defensa de la razón evaluadora**

El referente canadiense, y también considerado fundador de las pedagogías críticas, es el estiloso Peter McLaren. En 1984 publica *La vida en las escuelas* que, reconocido mundialmente como uno de los libros más significativos de teoría educativa, en sus últimas ediciones puede encontrarse un abordaje crítico de los exámenes estandarizados donde se marca cómo anteriormente eran especialistas en psicometría quienes elaboraban las evaluaciones de “habilidades fundamentales”, mientras que en la actualidad hasta los empleados de las imprentas suelen participar de ello y, en consecuencia, se dice que los errores se han vuelto rutinarios al por mayor afectando a miles de personas que sufren consecuencias que van desde la obligación de asistir a “escuelas de verano” por errores de puntuación hasta la pérdida de empleos y la retención de diplomas (McLaren, 2005). En realidad, si nos detenemos en este asunto, tampoco los psicometristas son una garantía puesto que su legitimidad epistémica ha sido la misma que diseminó, muchas veces indiscriminadamente, etiquetas

---

7 Estas declaraciones están expuestas también en una entrevista recientemente publicada por *El País*, consultable en: [https://elpais.com/sociedad/2019/05/09/actualidad/1557407024\\_184967.html](https://elpais.com/sociedad/2019/05/09/actualidad/1557407024_184967.html)

diagnósticas de toda forma y tipo en función de mediciones absurdas, pautas evaluativas descontextualizadas o elaboradas en base a una cultura pretendidamente universal, lo que produjo fenómenos masivos que, por ejemplo, a mediados de siglo XX en los Estados Unidos la mayoría de extranjeros y presidiarios sometidos a *test* hayan sido calificados con algún tipo de “retraso mental” –no estaría de más aquí recordar el libro de Stephan Gould al respecto: *La falsa medida del hombre*–. Pero volvamos al texto de McLaren (2005: 94):

En vista del Código de Prácticas Evaluatorias Equitativas, muchos educadores y psicométristas concuerdan en que es un abuso ético utilizar la puntuación obtenida en un solo examen para tomar decisiones importantes. Por ejemplo, no debería utilizarse la puntuación de sólo un examen para determinar si un estudiante se gradúa o no de la preparatoria ni para despedir maestros.

Aquí vemos cómo la razón evaluadora y la lógica examinadora no pueden funcionar sin una razón punitiva latente en su propia constitución, cuestión que requeriría un análisis que nos desviaría del foco propuesto. No obstante, puede observarse que dicho tipo de racionalidad y lógica requiere multiplicar sus procedimientos para garantizar la “buena conciencia” de sus efectos. Esto confirma aquella pregunta de Adorno sobre la relación entre las infamias cometidas con buena conciencia, pues el abuso (más propio de un funcionamiento moral o de una ética enganchada o poco diferenciada de la moral) está en la tranquilidad de pensar que dos o más exámenes pueden determinar la graduación de un estudiante y el despido de un/a docente. Esta es la crueldad de la buena conciencia y su lógica moral que mediante sus procesos, procedimientos y mecanismos apunta a otorgar tranquilidad por el trabajo “bien hecho” y el “deber cumplido” al mismo tiempo que “determina *quiénes* tienen el poder de pensar, decir y hacer *con conocimiento de*

*causa*, esto es, no solo legalmente sino también con legitimidad, y *cómo* deben hacerlo y justificarlo” (Mèlich, 2014: 52). De aquí incluso la satisfacción por el servicio prestado y la crítica servicial que alimenta dicha buena conciencia y rehúye de la posibilidad de cualquier crítica radical o transgresión. Por ello, el problema no es que se haga un “mal uso” de los exámenes, ni que los fabricantes sigan fabricando pruebas y ahora la gente de imprentas se equivoque más que los “especialistas”, como considera McLaren (2005). El problema es que se siga creyendo en esta lógica y se la alimente de modo que la enseñanza se deja de lado o deviene en “técnicas de instrucción directa” para que todo sea una mera “preparación para los exámenes” donde ya se ponen en juego habilidades y destrezas específicas por sobre cualquier ejercicio reflexivo de estudio, entendimiento o comprensión. Así, la cantidad sin fin de exámenes de práctica sirve como un eficiente dispositivo de profilaxis política donde el *conocimiento técnico* “basado en las ciencias naturales, utiliza métodos analíticos hipotético-deductivos o empíricos y es evaluado por, entre otras cosas, coeficientes de inteligencia, niveles de lectura, y *test* estandarizados, todos los cuales son usados por los educadores para clasificar, regular y controlar a los estudiantes” (McLaren, 2005: 268-269). De esta manera, se pretende propagar cierta “objetividad” o “neutralidad” que intenta proteger de lo político y la política a la razón evaluadora y su lógica clasificatoria, reguladora y controladora. Aunque McLaren (2005: 290) vea tal racionalidad instrumental como una forma de mirar el mundo –en la que los “fines” están subordinados a los “medios”– que limita o ignora los ideales o principios democráticos, no puede descuidarse que la matriz colonial de poder está en constante actualización de sus contenidos y ello implica que el mismo conocimiento técnico no sólo sea basado en las ciencias naturales y con métodos hipotético-deductivos, sino que involucre también a las ciencias humanas y a

métodos interpretativos donde los "medios" pueden estar subordinados a los "fines" y esto ser completamente compatible con los ideales y principios democráticos. Si pensamos en las "técnicas proyectivas", tan usadas en ámbitos educativos, donde los métodos son principalmente interpretativos (por no decir hermenéuticos o psicoanalíticos) y sus criterios para juzgar la "adecuación" de las interpretaciones requieren reunir evidencias múltiples a partir de las cuales se analizan convergencias y recurrencias que juntan líneas de inferencia que *deben* confluir hacia la misma interpretación para verificar no solo la tendencia interpretada, sino el marco interpretativo que integra diferentes elementos dándoles una estructura (lógica) coherente —lo cual permite hacer un cuadro general de la singularidad en cuestión, evaluando diferencias en "áreas de conflicto", y cuál sería la dinámica subyacente a las tendencias coexistentes señalando la primacía o subordinación de unas a otras y especificando los aspectos "adaptativos" y "patológicos" de la tendencia interpretada—, tal como remiten los *test* de Hammer, Phillipson (basado en la teoría de Melanie Klein) y Rorschach (de cuño freudiano).

En *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, McLaren (1997: 208-209) sostiene:

No hay un punto arquimediano más allá de la pregunta desde el que responder; no hay ventaja fuera de la actualidad de las relaciones entre culturas, entre poderes desiguales imperiales y no imperiales, entre nosotros y otros; nadie tiene el privilegio epistemológico de juzgar, evaluar, e interpretar el mundo libre de los molestos intereses y los compromisos de las propias relaciones existentes.

No hace falta necesariamente un "punto arquimediano" para estar más allá de una pregunta, precisamente porque ¿quién establece la pregunta? ¿A quiénes se habilita a responderla? ¿Quiénes serán oídos y quiénes oyentes? O mejor: ¿quiénes serán silenciados y quiénes

guardarán silencio ante el silencio? Resulta problemático reducir cualquier potencia de exterioridad arguyendo una determinación intrínseca o interior por las relaciones o las conexiones entre poderes imperiales y no imperiales (siempre desiguales) donde las relaciones existentes están fuertemente influidas por el privilegio epistemológico de juzgar, evaluar e interpretar el mundo que la colonialidad y el imperialismo impone a tres cuartas partes del mundo. Tal exterioridad supone revelarse —como señaló Dussel (2011)— a la pregunta, pero también rebelarse contra sus términos. En todo caso, los "molestos intereses" y los "compromisos" de las propias relaciones en más de una ocasión se revelan impropias, lo cual no implica ser un "observador externo imparcial", sino establecer una relación de exterioridad con aquello que nos toca, nos roza, nos hierde, pero no por ello nos determina ni nos hace de su propiedad. Si en lo que va del último medio siglo, la docencia se torna cada vez más una tarea de vigilantes cognitivos y todo lo visible es cada vez más pasible de ser evaluado, ¿por qué se descuidan las preguntas que cuestionan lo que guía las evaluaciones o los mismos estándares que forman y conforman los juicios? ¿Por qué hay tanta certeza en la tarea pretendidamente "ética" de *deber* decidir entre lo que es "mejor" y lo que es "peor" —como sugiere McLaren (1998: 292)— cuando la propia lógica moral del siglo XX (que no es tan distinta a la del XVI) demostró que las más terribles atrocidades singulares y colectivas han sido justificadas "por el propio bien"?<sup>8</sup>

---

8 No puede olvidarse aquí el libro de Alice Miller (1998) donde cuenta sobre los efectos devastadores que tienen en los sujetos las medidas "educativas" tomadas "por su propio bien" y que van desde todo tipo de humillaciones (que incluyen hasta el castigo físico) hasta los tratamientos más crueles pero ocultos tras máscaras de amabilidad.

Uno se siente tentado a citar al propio McLaren (1998: 138) cuando apoyado en Baudrillard sugiere que estamos en un sistema de signos binario de pregunta/respuesta, de “prueba permanente”, que no sería otra cosa que una simulación en la que la respuesta es provocada por la pregunta –es decir, está designada por adelantado– y en la que estudiantes no hacen más que aparentar “aprendizajes”. Por eso quizá sea importante cortar con la permanencia de la prueba y con las preguntas que condicionan respuestas o con las respuestas que transgreden la propia pregunta. Lejos de pensar como McLaren (1998: 138) de que “los exámenes solo sirven para mostrar el fracaso general del sistema educativo, que no logra dar a los estudiantes una experiencia educativa significativa”, tal vez habría que pensar exactamente en sentido inverso: los exámenes han mostrado históricamente el triunfo general del sistema educativo moderno/colonial que ha brindado como exigencia el sometimiento a experiencias educativas que de dolorosas no han tenido más que recordarse como significativas por la propia memoria histórica que, en más de una ocasión frente a la injusticia, ha deseado no olvidar, peleando por la verdad y buscando alguna liberación. Si para McLaren (1998) “los exámenes sólo testifican la muerte de los hechos”, esto no puede matar los vivenciados y convencernos de un final de lucha.

Incluso cuando habla del intelectual y cita a Said que refiere a la “convicción inamovible en un concepto de justicia y de equidad que permita las diferencias entre las naciones y los individuos, sin asignarlas al mismo tiempo a jerarquías, preferencias o evaluaciones ocultas” (citado en McLaren, 2001: 147), será difícil de verificar en tanto se vea en la razón evaluadora la única salida frente al problema del relativismo y las jerarquías, preferencias y clasificaciones más o menos ocultas que ella misma causa. Esto último, en una publicación reciente titu-

lada *La pedagogía crítica revolucionaria*, McLaren (2012: 84) lo explicita claramente:

me opongo a un relativismo evaluativo según el cual no existen fundamentos, fundamentos racionales, para promover algunas creencias más que otras (y lo hacemos a través del diálogo respetuoso con otras culturas, esto es, respetando el carácter no subjetivo de sus valores). No podemos caer en la trampa de asumir todas las creencias o argumentos como igualmente válidos. Necesitamos una idoneidad explicativa o racionalidad evaluativa al tomar decisiones acerca de los distintos valores, y lo hacemos en relación con el mundo material, con cosas que existen independientemente de nuestros intentos de explicarlas o dar cuenta de ellas. Y no imponemos esta matriz de evaluación desde nuestra propia ubicación epistémica y geopolítica occidental.

En primera instancia, pensar en un *relativismo evaluativo* está más cerca de lo que implica pensar un *oxímoron* ya que precisamente no puede haber evaluación sin “fundamentos racionales” o verdades que se pretenden absolutas o, mínimamente, con pretensiones de validez universal, pero, al mismo tiempo la evaluación tiene la capacidad de adaptar sus fundamentos racionales y encorsetar lo otro de sí –o lo encuentra en su camino– en su propia universalidad mediante el funcionamiento de la colonialidad pedagógica (del saber y del poder). La mismísima evaluación ha servido históricamente para promover algunas creencias más que otras, incluso a través del “diálogo respetuoso” que, como puede evidenciarse, es un respeto que lleva en sí mismo la (pre)definición de un carácter no subjetivo –es decir, “objetivo”– de los valores de otras creencia o culturas, lo cual significa que siempre involucra a un alguien que objetiva (o evalúa) en su nombre. La llamada “trampa” de asumir todas las creencias o argumentos como igualmente válidos no es más que otro capítulo en la historia de la desigualdad y la humanidad colo-

nial que mediante la colonialidad (pedagógica) del saber y del poder produce diferencias como desigualdades y termina siempre por validar, valorar y valorar, los *mismos* argumentos y creencias que naturalizan esa “necesidad” de una “idoneidad explicativa” o de la propia racionalidad evaluadora que siempre ya de antemano ha decidido sobre los valores propios y ajenos, con relación al mundo material e independientemente de su intento de dar cuenta de él. Plantear este problema no implica en absoluto considerar que toda creencia o argumento da *lo mismo*, más bien al contrario, se trata de ver que tanto unas como otros “son constructos dotados de significado en el proceso mismo de estructuración del mundo moderno/colonial” (Mignolo, 2011: 118). Por eso planteos como el que aquí se cuestiona no sólo conducen a (pre)garantizar los puestos de quienes hacen del mundo y de la educación un motivo más para la explicación, la evaluación, la objetivación, sino también a consolidar la falacia que intenta convencer(se) de que no se impone una matriz evaluativa desde la propia ubicación epistémica y geopolítica occidental (lo cual equivaldría a sostener que hay una matriz evaluativa universal u objetiva, desprovista de ubicación epistémica y geopolítica, que es un cuento anglo-eurocéntrico conocido desde la instalación de matriz colonial de poder hasta nuestros días). Difícilmente pueda haber algún tipo de relativismo donde la piel y el mundo sangran por la sutura de la herida que la propia diferencia y matriz colonial han producido y siguen produciendo.

Finalmente, y como si de una parodia de la (in)conclusión se tratara, el cuestionamiento de la colonialidad pedagógica y la razón evaluadora –tanto como la cuota de cinismo que involucran– nos muestra que el problema ya no sólo se ubica al nivel de un *multiple-choice* crítico que busca engañar o sofocar el pensamiento y nos hace menos capaces de desarrollar “habilidades críticas” que colaboren en averiguar cómo alimentamos las relaciones

capitalistas, sino en darnos cuenta que la crítica, más que una habilidad de unos pocos ilustrados, es una necesidad vital de transgresión a la que las mayorías acuden frente al poder moderno/colonial que intenta despojarnos de lugar, de herencia y de voz. Porque no hace falta explicación ni evaluación para negarse a aceptar como verdadero lo que una autoridad impone, por más prerrogativa de obediencia debida que intente subsumirnos a ella. Quizá por eso la desobediencia radica en una gestualidad ético-política de infancia: no hacer con gusto lo que se nos ordena, quejarse ante la prohibición singular y jamás contentarse con las normas que se nos imponen.

Quien “ha sufrido comprende,  
lo que a los proscritos pasa;  
como pan que no vende  
y harina que no se amasa,  
andan golpeando las puertas  
con su afán en el destierro:  
ninguna encuentra abierta  
y en todas chumban los perros”  
(Jauretche, 2009: 40).

## Referencias bibliográficas

- Apple, M. W. (1989). *Maestros y textos. Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en la educación*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia & Paidós.
- Apple, M. W. (1996 [1993]). *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Barcelona: Paidós.
- Apple, M. W. (1997 [1982]). *Educación y poder*. Barcelona: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia & Paidós.
- Apple, M. W. (2001 [1996]). *Política cultural y educación*. Madrid: Morata.
- Apple, M. W. (2008 [1979]). *Ideología y currículo*. Madrid: Akal.
- Apple, M. W. (2012). *Poder, conocimiento y reforma educacional*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa - Miño y Dávila.
- Berry, K. S. (2008). *Lugares (o no) de la pedagogía crítica en Les petits et le grandes histoires*. En P. McLaren y J. L. Kincheloe. *Pedagogía crítica. De qué hablamos, dónde estamos* (pp. 117-140). Barcelona: Graó.
- Denzin, N. K. (2008). *La política y la ética de la representación pedagógica: Hacia una pedagogía de la esperanza*. En P. McLaren y J. L. Kincheloe. *Pedagogía crítica. De qué hablamos, dónde estamos* (pp. 181-197). Barcelona: Graó.
- Dussel, E. (2011). *Filosofía de la liberación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2005). *El poder psiquiátrico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Giroux, H. (1997 [1988]). *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Barcelona: M. E. C. y Paidós.
- Giroux, H. (1998). *Las políticas de educación y de cultura*. En H. Giroux y P. McLaren. *Sociedad, cultura y educación* (pp. 79-86). Madrid: Miño y Dávila.
- Giroux, H. (2003 [1997]). *Pedagogías y políticas de la esperanza: teoría, cultura y enseñanza: una antología crítica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Giroux, H. (2004 [1983]). *Teoría y resistencia en educación*. México D. F.: Siglo XXI.
- Giroux, H. (2018). *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*. Barcelona: Herder.
- Giroux, H. y McLaren, P. (1998). *Educación de maestros y la política del compromiso: el caso pro-escolarización democrática*. En H. Giroux y P. McLaren. *Sociedad, cultura y educación* (pp. 87-136). Madrid: Miño y Dávila.
- Giuliano, F. (2018a). Situar a Paulo Freire: Entre el racismo epistémico y la razón evaluadora. Una lectura crítica desde la Filosofía de la Educación. *Pensando: Revista de Filosofía*. 9 (17), 191-225.
- Giuliano, F. (2018b). *La pregunta que luego estamos si(gui)endo: manifestaciones de una cuestión ética-geopolítica*. En F. Giuliano (Comp.). *¿Podemos pensar los no-europeos? Ética decolonial y geopolíticas del conocer* (pp. 11-68). Buenos Aires: del Signo.
- Giuliano, F. (2019a). *¿Tienes razón evaluación? Notas para la profundización de una noción filosófica de la educación*. *Revista Electrónica Educare*, 23(1), 1-22.
- Giuliano, F. (2019b). Escuela y colonialidad. Variantes e invariantes (estéticas) de la clasificación social. *Nawi*, 3(2), 93-109.
- Jauretche, A. (2009). *El paso de los libros. Relato gaucho de la última revolución radical*. Buenos Aires: Corregidor.
- Jauretche, A. (2012 [1957]). *Los profetas del odio y la Yapa*. Buenos Aires: Corregidor.
- Kusch, R. (2007a). *Obras completas. V. 1*. Rosario: Fundación A. Ross.
- Kusch, R. (2007b). *Obras completas. V. 2*. Rosario: Fundación A. Ross.
- Kusch, R. (2007c). *Obras completas. V. 3*. Rosario: Fundación A. Ross.
- McLaren, P. (1997). *Pedagogía crítica y cultura depredadora. Políticas de oposición en la era posmoderna*. Buenos Aires: Paidós.
- McLaren, P. (1998). *Multiculturalismo revolucionario*. México D.F.: Siglo XXI.
- McLaren, P. (2001). *El Che Guevara, Paulo Freire y la pedagogía de la revolución*. México D.F.: Siglo XXI.

- McLaren, P. (2005 [1984]). *La vida en las escuelas. Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación*. México D. F.: Siglo XXI.
- McLaren, P. (2012). *La pedagogía crítica revolucionaria. El socialismo y los desafíos actuales*. Buenos Aires: Herramienta.
- Mêlich, J.-C. (2014). *Lógica de la crueldad*. Barcelona: Herder.
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- Mignolo, W. (2011). *El vuelco de la razón. Diferencia colonial y pensamiento fronterizo*. Buenos Aires: del Signo.
- Mignolo, W. (2016). *Más sobre la "opción descolonial"*. En Z. Palermo (Comp.). *Pensamiento argentino y opción descolonial* (pp. 17-32). Buenos Aires: Del Signo.
- Mignolo, W. (2018). *Filosofía y diferencia epistémica colonial: ¿Qué es lo que convoca la praxis del pensar desobediente en la exterioridad de los universales eurocéntricos?* En F. Giuliano (Comp.). *¿Podemos pensar los no-europeos? Ética decolonial y geopolíticas del conocer* (pp. 203-229). Buenos Aires: del Signo.
- Miller, A. (1998). *Por tu propio bien. Raíces de la violencia en la educación del niño*. Barcelona: Tusquets.
- Quijano, A. (2007). *Colonialidad del poder y clasificación social*. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Comps.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Bogotá: Siglo del Hombre; Universidad Central-Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
- Ramos, J. A. (2014 [1954]). *Crisis y resurrección de la literatura argentina*. Buenos Aires: Continente.
- Rancière, J. (2013). *El filósofo y sus pobres*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento/INADI.
- Skliar, C. (2011). *Lo dicho, lo escrito, lo ignorado. Ensayos mínimos entre educación, filosofía y literatura*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Sloterdijk, P. (2002). *El desprecio de las masas. Ensayo sobre las luchas culturales de la sociedad moderna*. Madrid: Pre-Textos.
- Sloterdijk, P. (2014). *Crítica de la razón cínica*. Madrid: Siruela.
- Weiner, E. J. (2008). *La pedagogía crítica y la crisis de la imaginación*. En P. McLaren y J. L. Kincheloe. *Pedagogía crítica. De qué hablamos, dónde estamos* (pp. 89-116). Barcelona: Graó.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Giuliano, F. (2019). La razón evaluadora en las pedagogías críticas. Reflexiones sobre la colonialidad pedagógica desde América Latina (1954-2019). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 145-166.

# **Intervenciones institucionales: Los equipos de orientación escolar y las políticas de democratización educativa en la Argentina.**

***Historia reciente y desafíos futuros.***

**(2009-2015)**

*Institutional Interventions: Counseling school teams and educational democratic policies.*

*Recent history and future challenges.*

*(2009-2015)*

**Por María Beatriz Greco\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2019.

**Fecha de Aceptación:** 11 de septiembre de 2019.

## **RESUMEN**

El presente artículo de investigación se propone recorrer tres ejes articuladores en torno a las intervenciones institucionales que los Equipos de Orientación Escolar realizan: sus rasgos particulares, su historia reciente y sus desafíos futuros. Se propone focalizar en algunas características paradójicas del tipo de trabajo que llevan adelante, luego se reconstruye el recorrido llevado a cabo en el período 2009-2015 en el Programa Nacional de Fortalecimiento y Desarrollo Profesional de Equipos de Orientación

Escolar del Ministerio de Educación de la Nación Argentina y, finalmente, se plantean algunas líneas de trabajo pendientes que podrían retomarse como un componente de las políticas educativas en un sentido democratizador. En primer lugar, se presentan ciertas paradojas que hacen a una posición institucional que se sostiene históricamente en una tensión constitutiva: la del/la profesional psi requerido/a en el ámbito educativo como referente en la resolución de problemas que se le plantean a las escuelas y, a la vez, como quien no responde a las expectativas cuando sus in-

---

\* Doctora en Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Paris VIII y por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Filosofía por la Universidad Paris VIII. Licenciada en Psicología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: beagreco@psi.uba.ar

tervenciones "leen" de otro modo, amplían o complejizan la demanda inicial. Desarrollaremos algunas de estas paradojas y disyunciones entre la demanda, el requerimiento de intervención y la aceptación/participación de la escuela ante una propuesta. Posteriormente, se hace un desarrollo de la historia reciente de los equipos, desde la creación del Ciclo de desarrollo profesional destinado a Equipos de Orientación Escolar en el Ministerio de Educación Nacional, en 2009, para luego reconocer ejes de trabajo que quedaron planteados, posibles de ser sistematizados y que permanecen pendientes en el marco de las políticas educativas nacionales. Consideramos estas reflexiones como líneas de acción capaces de inspirar políticas públicas a futuro, acordes al planteo de leyes y resoluciones del Consejo Federal de Educación a partir de la Ley Nacional de Educación Número 26.206.

**Palabras clave:** *Intervenciones institucionales, Equipos de Orientación Escolar, Políticas Educativas Democratizadoras.*

## ABSTRACT

This research article aims to cover three strategic principles of the main institutional interventions of the School Orientation Teams: its particular features, its recent history and its future challenges. It is proposed to focus on some paradoxical characteristics of the actual type of work they carry out. Then we analyse how the route done in the 2009-2015 period in the National Program for Strengthening and Professional Development of School Guidance Teams of the Ministry of Education of the Nation is reconstructed. And finally, we resume some outstanding lines of work that could be taken as a component of educational policies in a democratizing sense. First, there are certain paradoxes that make an institutional position that is historically sustained in a constitutive tension: that of the professional psi required in the educational field as a reference in solving problems that arise for

schools, and, at the same time, as someone who does not respond to expectations when their interventions have a different perspective, expand or complexity the initial demand. We will develop some of these paradoxes and disjunctions between the demand, the intervention requirement and the acceptance / participation of the school when it is facing a proposal. Subsequently, there is a development of the recent history of the teams, since the creation of the Professional Development Cycle for EOE in the Ministry of National Education, in 2009, to then recognize work axes that were raised, possible to be systematized and that remain pending within the framework of national educational policies. We consider these reflections as lines of action capable of inspiring public policies in the future, in accordance with the laws and resolutions of the Federal Council of Education from the National Education Law Number 26.206.

**Keywords:** *Institutional Interventions, Counseling School Teams, Educational Democratic Policies.*

## Introducción

El presente artículo de investigación se propone recorrer tres ejes articuladores en torno a las intervenciones institucionales que los Equipos de Orientación Escolar<sup>1</sup> (EOE) realizan: sus rasgos particulares, su historia reciente y sus desafíos futuros. Se propone focalizar en

---

1 Los Equipos de Orientación Escolar, conformados por profesionales provenientes de diversas disciplinas que trabajan en el ámbito educativo: psicología, psicopedagogía, trabajo social, sociología, pedagogía, etcétera, desempeñan un trabajo múltiple y diversificado interviniendo, en general, a partir de la solicitud de quienes cotidianamente llevan adelante la labor de enseñar y dirigir las instituciones educativas de diferentes niveles y modalidades.

algunas características paradójales del tipo de trabajo que llevan adelante los EOE, luego se reconstruye el recorrido llevado a cabo en el período 2009-2015 en el Programa Nacional de Fortalecimiento y Desarrollo Profesional de Equipos de Orientación Escolar (en adelante, Programa Nacional de EOE) del Ministerio de Educación de la Nación Argentina y, finalmente, se plantean algunas líneas de trabajo pendientes que podrían retomarse, en forma sistemática, como un componente de las políticas educativas en un sentido democratizador.

En primer lugar, se presentan ciertas paradojas que hacen a una posición institucional que se sostiene históricamente en una tensión constitutiva: la del/la profesional psi requerido/a en el ámbito educativo como referente en la resolución de problemas que se les plantean a las escuelas y, a la vez, como quien no responde a las expectativas cuando sus intervenciones “leen” de otro modo, amplían o complejizan la demanda inicial. Desarrollaremos algunas de estas paradojas y disyunciones entre la demanda, el requerimiento de intervención y la aceptación/participación de la escuela ante una propuesta. Posteriormente, se realiza un desarrollo de la historia reciente de los equipos, desde la creación del Ciclo de desarrollo profesional destinado a EOE en el Ministerio de Educación Nacional, en 2009, para luego reconocer ejes de trabajo que quedaron planteados, posibles de ser sistematizados y que permanecen pendientes en el marco de las políticas educativas nacionales. A la vez, se dejan planteados algunos ejes teóricos que, en su articulación con las prácticas, continúan generando pensamiento a partir de las paradojas que el trabajo postula. Consideramos estas reflexiones como habilitantes de líneas de acción capaces de inspirar políticas públicas a futuro, acordes al planteo de leyes y resoluciones del Consejo Federal de Educación a partir de la Ley Nacional de Educación Número 26.206.

El proyecto de investigación llevado a cabo se propuso como metodología de trabajo in-

vestigativo un estudio cualitativo de las intervenciones de los EOE a partir de bibliografía específica, investigaciones referidas a la temática como el análisis documental y testimonial del Programa para EOE desarrollado en el Ministerio de Educación Nacional, desde la Ley Nacional de Educación Número 26.206. El estudio se situó en las fronteras de un análisis de tipo descriptivo y exploratorio. Se procuró indagar un conjunto de experiencias e intervenciones de los EOE en el marco del mencionado Programa, considerando normativas, historia institucional, aspectos políticos y técnicos, dispositivos, estrategias y dinámicas de la organización de las intervenciones. Sus objetivos fueron de naturaleza descriptiva en tanto proponen la indagación de campos de relaciones que se sostienen en la dimensión institucional, pero no renuncian al análisis de procesos propios de los sujetos, intra e intersubjetivos, propios de la formación y del trabajo que llevan adelante los profesionales en determinados contextos y políticas educativas. A su vez, sus objetivos fueron de naturaleza exploratoria en tanto tensionan algunas hipótesis sobre los efectos que las intervenciones institucionales puedan tener en la construcción institucional en un sentido democrático, de los propios EOE y del sistema educativo en su conjunto.

### **Paradojas de una posición institucional**

Se vuelve interesante, en primer lugar, pensar el trabajo de los EOE desde sus paradojas o aparentes contradicciones, las que no admiten resolución definitiva, sino que hacen pensar, actuar, convocar a otros/as al trabajo –incluso en desacuerdo– volver a mirar y componer en medio de situaciones, contextos, demandas y requerimientos diversos.

En un texto de sus primeros tiempos de producción, un joven Michel Foucault reflexionaba acerca del origen de la psicología en *La psicología de 1850 a 1925*, publicado en

1957. En el afirma que “(l)a psicología nace en ese punto en el que la práctica del hombre encuentra su propia contradicción” (1994: 149). Así, lejos de ser un impedimento que inhabilita, lo que falla o escapa a las explicaciones ya construidas, la contradicción moviliza el pensamiento. Afirma el filósofo que la psicología del desarrollo nace a partir de las interrupciones del desarrollo, la psicología de la adaptación surge del análisis de lo inadaptado y las psicologías de la memoria, la conciencia y el sentimiento, aparecen como psicologías del olvido, el inconsciente y lo perturbado de la afectividad.

Dice Michel Foucault:

Sin forzar los términos se puede decir que la psicología contemporánea es, en su origen, análisis de lo anormal, de lo patológico, de lo conflictivo, una reflexión sobre las contradicciones del hombre consigo mismo. Y si se transformó en una psicología de lo normal, de lo adaptativo, de lo ordenado, es de una manera secundaria, como un esfuerzo por dominar esas contradicciones (1994: 149).

Si nos remitimos a las prácticas que construimos en educación, desde la psicología o psicopedagogía, ellas parten a menudo de lo irresuelto, lo que no “encaja”, lo que genera preguntas y resistencias. En otros términos, teorías y prácticas, entre psicología y educación, no podrían coincidir sino dialogar conmoviéndose una a la otra, sin coincidencias, con disimetrías y desacuerdos, en tensión. Y es esto mismo lo que abre al pensamiento, dispone nuevas preguntas acerca de los sujetos y las instituciones y puede generar otras prácticas. Tal vez, prácticas que no sólo intentan dominar “lo contradictorio” al que se refiere Foucault, sino habilitar formas de hacer emancipadoras que interrumpan ordenes cerrados y hechos naturalizados, atentas a los sujetos en instituciones que se transforman.

En un sentido similar, Perla Zelmanovich dice:

En lo paradójico transita nuestra intervención. Es ahí donde trabajamos, en lo que *es* y *no es* al mismo tiempo (...) el enunciado de la paradoja con la que uno tiene que lidiar o trabajar, encierra una gran potencialidad porque generalmente es opaca y, al escribirla y pensarla, nos permite orientarnos, “regular el GPS” de nuestras intervenciones (...) en lo paradójico, justamente, están los puntos ciegos que hacen que el tropiezo se produzca una y otra vez (...) visibilizar para uno mismo lo paradójico ayuda a desnaturalizar las situaciones (...) Hay algo imposible, desencuentros inevitables que se expresan en lo paradójico, cuya identificación abre el campo de lo posible (2015: 138-139).

Las paradojas se multiplican en el trabajo de los EOE y en la frontera que habitan entre demandas, intervenciones y puestas en diálogo con otros/as en las escuelas. También entre lo que las políticas educativas definen —en leyes y normativas, programas y proyectos— y lo que las prácticas ya vienen desplegando y pueden llegar a desplegar como actos posibles en la actualidad de una transformación.

Las condiciones de época actuales, signadas por fuertes cambios políticos, sociales, subjetivos e institucionales, con una escuela llamada a transformarse, a la vez receptora de diversas demandas y desafíos sociales, generan no sólo interrogantes habituales propios de una tarea compleja como es la de educar, sino también inéditos para docentes, directivos y para los/as mismos/as profesionales de los EOE. En este contexto, podríamos preguntarnos por las intervenciones institucionales y sus condiciones de producción: ¿de qué modo las intervenciones de los EOE pueden incidir para que esos interrogantes no queden centrados en los sujetos y sus supuestos déficits o dificultades, sino que se extiendan a un conjunto más amplio de relaciones en las que las instituciones se piensen como reconfiguradoras de escenas de posibilidad?

Podríamos sintetizar algunos “ejes de tensiones” que atraviesan la tarea educativa en sí misma, pero que se actualizan una y otra vez cuando los EOE son convocados a la intervención, ya sea por la demanda que emerge de una/s escuelas/s o por participar de programas y proyectos diseñados para abordar diferentes líneas políticas y sus objetos: inclusión, integración, nuevos formatos escolares, diversificación de trayectorias educativas, articulación interdisciplinar en la enseñanza o resolución de situaciones singulares problemáticas. Podemos mencionar los siguientes ejes de tensiones que se sostienen con frecuencia en esa frontera entre la demanda y la intervención y que pueden ser portados indistintamente por docentes como por integrantes de EOE (es decir, no necesariamente las concepciones se oponen entre docentes por un lado y EOE por otro):

- Las concepciones de *sujeito y subjetividad que se construyen tanto en las prácticas de enseñanza como en aquellas que lo hacen en las prácticas de intervención psicoeducativa*: sus acuerdos y sus desacuerdos internos y entre sí, así como sus consecuencias en las prácticas. Se trata de las disidencias que emergen con frecuencia entre una manera de pensar la subjetividad –histórica y epocalmente constituida– en un sentido “fatalista” y cristalizado, sólo en términos de pérdida de ideales, en contraposición con concepciones que piensan a los sujetos desde sus posibilidades emancipatorias, habilitantes, transformadoras.
- Los modos de concebir la *temporalidad de la educación y de lo escolar frente a una temporalidad subjetiva*, propia de la constitución psíquica y del establecimiento de lazos. Dicho de otro modo: se establece a menudo una tensión entre el tiempo de la subjetividad en construcción y el de los aprendizajes escolares y sus secuencias, que el sistema educativo dispone como tiempo homogéneo. Así también, se trata de la he-

terogeneidad entre los tiempos de los procesos que las intervenciones generan y los tiempos de los procesos escolares cuando continúan pensándose en un sentido homogéneo, único y universal.

- Las expectativas de *resolución de conflictos* y de problemáticas propias de la escuela y su dispositivo moderno, generalmente centradas en las individualidades y en sus diferencias leídas como déficits, *frente a la intencionalidad de transformación institucional* que las intervenciones y los dispositivos diversificados promueven. Estos últimos formulan estrategias que democratizan la escolarización cuando incluyen a los sujetos y sus conflictos, oposiciones, diferencias y opacidades, tanto como a las formas de organización de tiempos, espacios, tareas, etcétera.

Toda intervención implica, entonces, un modo de concebir, explícita o implícitamente, a los sujetos, los tiempos y los procesos con sus conflictividades. Las diferentes formas de concepción de estos tres componentes generan esas “paradojas de la intervención” por las cuales, con frecuencia, las intencionalidades iniciales quedan inhabilitadas o apenas esbozadas. Estas tensiones aparecen mencionadas, de diferentes maneras en trabajos de investigación y documentos tanto del Programa Nacional de EOE como de Programas y documentos de equipos jurisdiccionales (cuyas denominaciones varían a lo largo del país). Asimismo, han sido objeto de trabajo y discusión en encuentros de referentes nacionales de EOE, en el marco del Programa Nacional, así como en congresos y jornadas organizadas por las provincias.

Tal como se mencionó, esta articulación paradójica entre equipos y escuelas hecha de aceptaciones y rechazos, un “hacer juntos” y “hacer separados” a la vez, no diluye las tensiones mencionadas ni las resuelve en alguna especie de consenso. Ofrece múltiples oportu-

tunidades de intervención y pone al trabajo un conjunto de perspectivas que, a menudo, entran en contradicción. No obstante, es allí donde se abre el campo para la intervención institucional en un sentido democratizador, con tiempos disímiles y ritmos variados, con acuerdos y disidencias. Es allí donde se sostiene la pregunta que sólo encuentra respuesta en cada caso o situación: ¿Cuáles intervenciones promueven un pasaje de los sujetos a las instituciones, de la preocupación por transformar "esencias subjetivas" a la preocupación por generar condiciones institucionales habilitantes para cada sujeto?

### **Una historia reciente y sus interrupciones**

Resulta interesante señalar que a partir de la Ley nacional de educación 26.206 se profundiza una perspectiva que sitúa la tarea de los EOE contribuyendo a la posibilidad de garantizar el derecho a la educación de todo niño, niña, adolescente, adulto/a. El primer documento del Programa Nacional de EOE señala esta tarea como el "hacer posible y materializar el derecho a la educación a partir del sostenimiento de las trayectorias educativas de todo niño, niña, adolescente o adulto" (MEN, 2010), enfatizando la dimensión institucional de las intervenciones en documentos de diversas jurisdicciones, por ejemplo: Buenos Aires, Río Negro, Córdoba, Formosa, entre otras, llevando adelante la "tarea de asesorar, acompañar y orientar a los/as adultos/as priorizando una herramienta príncipe: la intervención institucional/ grupal/ interdisciplinaria" (Porto, Sánchez, 2011), o de "brindar atención y asesoramiento a los actores del sistema educativo, la prevención y promoción de problemáticas pedagógicas, sociales y de la salud que salen a la luz en el ámbito educativo" (Molina y Taich, 2015).

En el relato de una intervención institucional, Fernández Tobal y Greco señalan:

Se reconfiguró, de tal modo, la demanda inicial respecto a aquellos "estudiantes con problemas" y se construyó una intervención que, lejos de reducir el problema a los sujetos mediante operaciones patologizadoras, abordó la institución-organización y aportó a la producción de nuevas condiciones institucionales y efectos transformadores tanto en los/as estudiantes como en los/as docentes. (2015: 89).

Desde una perspectiva que propone a los EOE como "espacios de interlocución", Daniel Korinfeld señala:

La intervención apunta a conmovir la certeza con que se presenta el síntoma de un niño o un adolescente, convertirlo en situación-problema, y esto supone una redefinición de los términos en que viene planteado el caso. Es un modo de abordaje que no excluye necesariamente la presencia de dificultades subjetivas en el "alumno señalado". Se plantea una estrategia de trabajo que presupone y supone que la mayoría de los problemas y conflictos que aparecen en las escuelas podrían ser abordados desde los lugares en que se producen y generan, evitando la derivación-depositación en el "gabinete" (2013: 231).

Así, los interrogantes y desafíos que las condiciones de época generan, aparecen, en general, en documentos y bibliografía sobre la temática, más allá de su carácter obstaculizador, como disparadores y posibilitadores de nuevos posicionamientos y prácticas profesionales en el ámbito de la educación con marcada tendencia a la intervención institucional. En tal sentido, podríamos incluir entre dichas condiciones de época, las transformaciones políticas propiciadas por el marco normativo que inaugura la Ley Nacional de Educación Núm. 26.206 y la Ley de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes Núm. 260.061. Estas establecen un modo democratizador de concebir las instituciones educativas, junto con la obligatoriedad del

nivel secundario, así como el posicionamiento de sujetos de derecho para niños, niñas y adolescentes. Las consecuencias en las prácticas de este marco legal, al que se sumarán posteriormente otras leyes y resoluciones promotoras de democratización y apertura de formas de organización institucionales y trayectorias educativas (Ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas Núm. 26.892, Res. CFE 93/09, Res. CFE 84/09, Res. 174/12, 239/14, entre otras) constituyen aún un objeto en construcción.

En este sentido habilitante de nuevas prácticas, el Programa Nacional de EOE, entre 2009 y 2015, profundizó en torno a la dimensión institucional de la intervención en diversos materiales (videos, cuadernillos, documentos) que recuperaron los debates teórico-prácticos desplegados en múltiples encuentros tanto nacionales como situados, en cada jurisdicción. Esta construcción colectiva coordinada desde el Ministerio de Educación, se realizó en el marco de un Programa que, lejos de imponer políticas desde un supuesto lugar de definiciones centralizadas, recuperó voces, intencionalidades, preocupaciones y formas de abordar las instituciones, desde las tradicionales “gabinetistas” hasta las más renovadas maneras de crear y de acompañar institucionalidad educativa. Dicho proceso formó parte de un documento inicial denominado: Documento Nacional del Ciclo de formación profesional de los Equipos de apoyo y orientación y finalmente dio lugar a la Resolución 239/14, del Consejo Federal de Educación, cuyo Anexo II recoge las “Pautas Federales para el acompañamiento y la intervención de los equipos de apoyo y orientación que trabajan en el ámbito educativo”.

Un eje de discusión central que animó estas producciones consistió en discernir de qué modos generar intervenciones institucionales que entren en diálogo con las expectativas de resolución a corto plazo, por parte del sistema

educativo en general, de los conflictos centrados en estudiantes definidos por el déficit (Lus, 1995; Mehan, 2001; Baquero, 2002, 2006; Korinfeld, 2013; Greco, 2016, 2017, entre otros). Estas expectativas que dan forma a un tipo de demanda ubicó, históricamente, a los EOE en un lugar donde se deposita el supuesto ideal de una intervención individual, efectiva y concluyente que transforme al sujeto en problemas. Dice Baquero (2002) al respecto que la acción del psicólogo en la escuela suele asumir un sesgo clínico individual haciendo foco en el niño en dificultad y su déficit en un marco de normalización de los ritmos o condiciones de aprendizaje o en su desarrollo psicológico. Esta focalización exclusiva sobre el sujeto, recorta un “objeto” sesgado ya que deja en la invisibilidad las dimensiones educativas del problema y al problema de las diferencias de tipo cultural, social, lingüístico, etcétera, de los/as estudiantes.

Cierto uso de las teorías psicológicas y psicopedagógicas convalidaron, también históricamente, esta perspectiva individualizadora de problemas y patologizante de las diferencias. Se trata de un uso reduccionista y aplicacionista (Baquero, 2006; Castorina, 2016) que desconoce contextos y situaciones escolares propias del dispositivo moderno como inherentes a la configuración subjetiva de los/as estudiantes, sus “capacidades” e “incapacidades”. Es decir, los propios profesionales de los EOE siempre corrieron el riesgo de responder a demandas y a requerimientos escolares confirmando acríticamente, con sus saberes y sus prácticas, un problema supuestamente individual, que es mucho más amplio y complejo.

Sobre este conjunto de cuestiones se generó en el Programa Nacional para EOE un trabajo conjunto de escritura, entre representantes de todas las jurisdicciones argentinas, del documento —ya mencionado— que fuera inicialmente destinado a presentar un Ciclo de formación profesional y que luego cobrara forma de texto normativo en el Anexo II de

la Res. CFE Núm. 239, aprobada en el año 2014. Esta postuló los siguientes ejes para diseñar e implementar intervenciones: institucionalidad, acompañamiento, regionalización, interdisciplina y transversalidad. De este modo, se avanzó en ofrecer un marco institucional y normativo a un trabajo “paradojal”, como se señaló en el apartado anterior, caracterizado por esta doble faz: demandado para la resolución de problemas centrados en los sujetos, pero resistido a la hora de dar respuestas educativas a problemas que van más allá de los sujetos, aunque los involucran. Los criterios aportados por la resolución tienen la intencionalidad de articular el trabajo de los EOE de un modo sistemático en el corazón del sistema educativo, ya no como tarea satélite a la enseñanza. En este sentido enuncia:

Se propone la participación de los equipos en las instancias de planificación y desarrollo de las políticas y en la construcción jurisdiccional y regional/distrital y/o institucional de distintos dispositivos de intervención que posibiliten la articulación intersectorial e interinstitucional (escuelas, familias, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, etcétera) y permitan generar nuevas condiciones para la enseñanza y el aprendizaje.

Se instituyó, de este modo, en principio discursivamente, que las intervenciones de los EOE no deben limitarse a la realización de acciones aisladas, sólo remediales o compensatorias de supuestos déficits subjetivos que impiden aprender o convivir en la escuela, sino que forman parte de un proceso institucional complejo que se despliega en relación a una cultura escolar. Entre sujetos e instituciones, ese proceso se compone de pluralidad de tiempos, espacios, sujetos y subjetividades, relaciones, saberes, procedimientos, posicionamientos, discursos, actos, gestos, pensamientos y encuentros entre diferencias. No siempre visible, esta pluralidad se pone en juego y en acto cada vez que en la escuela se enseña y se aprende,

se orienta y se lleva a cabo una intervención institucional “entre varios”.

Uno de los aspectos centrales de los desplazamientos hacia la intervención institucional reside en este “entre varios”. Quienes acompañan y orientan a los/as docentes y directivos de diferentes niveles y modalidades, requieren reconocer estos diversos aspectos de su tarea, su complejidad, aquello que los/as implica en cada situación como profesionales portadores de diferentes saberes disciplinares que provienen de la psicología, la psicopedagogía, el trabajo social, saberes valiosos pero inhabilitados para dar respuesta por sí solos a situaciones complejas. Y quienes dirigen escuelas o enseñan en ellas, docentes y directivos, también requieren reconocer que sus saberes, los que son propios de la escuela, de la enseñanza y sus estrategias, tienen que formar parte de las intervenciones institucionales.

Entre otros desarrollos conceptuales se propusieron, en diferentes espacios formativos y en materiales que orientan el trabajo, dos ejes temáticos y tres campos de problematización.

Ejes conceptuales:

- Las trayectorias como entramado institucional y construcción colectiva: un objeto de trabajo a configurar “entre” directivos, docentes y EOE.
- La construcción de una autoridad pedagógica compartida, la que configuran los EOE y la que acompañan en la tarea docente.

Campos de práctica y su problematización:

- Revisión de posiciones institucionales, tramas y objetos de trabajo.
- Reconfiguración de las demandas y construcción de problemas de intervención.
- Criterios para las intervenciones institucionales y el armado de dispositivos.

En relación a los ejes conceptuales:

El primer eje conceptual permitió un desplazamiento desde los individuos a los espacios comunes organizados para trabajar, de la lectura estigmatizante de los problemas que se presentan en la escuela, muy a menudo centrados en las capacidades individuales y en supuestas disposiciones que las familias habilitan o no en los/as estudiantes, a las condiciones institucionales: tiempos y espacios disponibles, modos de enseñar, de convocar y de sostener la participación y la convivencia, entre otras.

El segundo eje generó la posibilidad de pensar la autoridad no como un modo de imponer o de ubicarse “sobre” otros/as (sea por medio del saber o del poder), sino como un ejercicio permanente para garantizar el trabajo de esos/as otros/as.

El análisis consistió en reconocer que tanto en el terreno del aprendizaje como en el de la convivencia escolar, contamos abundantemente en educación con teorías —implícitas o explícitas— que reducen toda causa productora de conflictos a algún aspecto puntual de los sujetos (su conducta, su origen social, familiar, intelectual) invisibilizando aquello que los espacios educativos generan *en* los sujetos, que los marcos relacionales y normativos sostienen y aquello que los vínculos pedagógicos habilitan —o no— acompañando trayectorias escolares y vitales articuladas.

Se compartieron perspectivas contemporáneas de análisis que permiten comprender que la interrupción, el detenimiento o el abandono de una trayectoria educativa refiere menos a la supuesta incapacidad personal o los avatares de una historia de vida en particular y más a la dificultad de las instituciones para romper con la homogeneización y atender a la pluralidad de trayectorias necesarias, ancladas en las posibilidades de cada niño/a o adolescente o adulto/a, dando respuesta a cada sujeto, a partir de su reconocimiento efectivo. Es decir, la perspectiva propuesta comenzó a abrir vías de reconocimiento de la singulari-

dad de los sujetos y sus trayectorias de vida, no desde la teoría del déficit, sino pensados situadamente e intervenir de modo que sus recorridos educativos sean posibles de concretarse, ya no esperando la adaptación a un único modo de hacerlo, sino diversificando las ofertas institucionales.

Para que las trayectorias educativas se sostengan en instituciones habitables se vuelve indispensable interrogarlas en sus modos habituales de “hacer”, en las prácticas concretas que se despliegan para enseñar, aprender y convivir y en los dispositivos instituidos para escolarizar que se fueron cristalizando históricamente como formas naturalizadas. Esos modos habituales de “hacer” institucionalmente, tanto a través de la enseñanza como en la configuración de la convivencia, se sustentan en un ejercicio, también habitual —vertical y jerárquico— de la autoridad pedagógica.

La propuesta de concebir de otro modo la autoridad, como una “autoridad habilitante” (Greco, 2012, 2015), no necesariamente jerárquica sino asimétrica y, a la vez, generadora de posibilidades, alejada del mero dominio y obediencia, contribuye a una exploración colectiva que gira la mirada hacia la autoridad misma y a la institución que la sostiene. En educación, en los procesos de formación de los sujetos, la prioridad de los/as estudiantes redefine permanentemente a la autoridad. El lugar del que enseña y también del que orienta, se vuelve así posible de ser interrogado. El reconocimiento de la autoridad es lo que hace que alguien sea autoridad. Nadie podría nombrarse a sí mismo/a autoridad si no es considerado/a como tal por otros/as. Es posible que actúe por la fuerza, ejerza un poder coercitivo, una manipulación del otro/a, pero no será autoridad estrictamente hablando, para ello necesita ser reconocido/a y en ese reconocimiento, legitimado/a.

La autoridad no es Uno, es relación entre dos o más, en marcos culturales, normativos, que regulan un trabajo, en este caso, el de

educar. Se compone de reconocimiento en un doble sentido: desde quienes aceptan la autoridad otorgándole legitimidad y desde ésta hacia quienes reciben su influencia; supone propuesta de cambio y escucha, atención puesta al servicio de procesos *en* otros/as y *con* otros/as, que no dependen sólo de un mandato o una orden unidireccional; implica confianza como primer movimiento instituyente y habilitación de quienes, a través de la relación de autoridad, se van autorizando a sí mismos/as a pensar, decir, actuar.

Entendemos que una “autoridad habilitante” (Greco, 2012; 2015) siempre ofrece algo a cambio: un proyecto de vida con otros/as y por ello demanda una transformación que –aún con dificultades y resistencias– provee a los sujetos formas más interesantes y convocantes de vivir, donde crear, participar juntos a pares, ser reconocido/a y valorado/a. Autoridad es así movimiento, cambio, acción real o posible en el marco de una relación social e histórica, entre dos sujetos por lo menos: uno que provoca el cambio y otro que lo realiza. El fenómeno de autoridad es así fundamentalmente social y no individual ni natural o espontáneo y entraña la posibilidad de que alguien actúe sobre otro/a y éste/a lo acepte asumiendo una transformación de sí mismo/a. Una autoridad pone en marcha un cambio en el/la otro/a cuando ella misma se implica en el movimiento, asume su parte en la relación que los reúne en torno a un mismo trabajo. El movimiento incluye una renuncia, a la omnipotencia, a la inmovilidad, al *statu quo*. La solicitud de renuncia no es sólo para quienes reciben la influencia de la autoridad, sino también para la autoridad en su aceptación de los propios límites. Una autoridad en este sentido se inscribe a sí misma en una transmisión que no cesa, que le da continuidad a un devenir histórico que la trasciende, va más allá del sujeto que la encarna: docentes, directivos/as, tutores/as, preceptores/as, y alcanza a autorizar

a otros/as: estudiantes niños/as, adolescentes, jóvenes, adultos/as.

Autoridad, reconocimiento y conocimiento se anudan así en una fuerte alianza. Esta genera situaciones que favorecen el enseñar y aprender. Es por ello que se articuló con los aportes que el giro contextualista (Baquero, 2002) brinda para la redefinición de los lugares, los procesos y los efectos esperados, en tanto visibiliza relaciones y contextos, “levanta la mirada” puesta sobre los sujetos para colocarla en los aprendizajes colectivos, los dispositivos institucionales, la participación y las relaciones pedagógicas inscritas en esos marcos institucionales. Ello no supone ignorar o desestimar que los/as niños/as, adolescentes o adultos/as, estudiantes o docentes, pueden estar “en problemas” y atravesar situaciones vitales que no favorecen el aprendizaje y la convivencia en la escuela, pero una mirada atenta a los sujetos situados propone transformar el modo de leer y de analizar esos problemas de manera compleja, saliendo de la perspectiva individualista, para decidir entonces, formas de intervención situada.

Se trata de ampliar la mirada, pasar del diagnóstico de problemas individuales de convivencia y aprendizaje al análisis de “escenas” y situaciones donde los sujetos actúan. Focalizar en campos de relaciones intersubjetivas inscritas en las instituciones educativas donde se condensa un mundo sensible y pensable a la vez, explorando tipos de análisis que articulan la teoría y la práctica de un modo horizontal, desjerarquizado y de mutua interpelación. Se habilita así la reinención de modos de mirar, pensar y actuar en las instituciones educativas, reuniendo y no separando trayectorias escolares y trayectorias de vida, sujetos e instituciones, proyectos individuales y colectivos, el ejercicio de la autoridad y la autorización de quienes aprenden.

Por esta complejidad del entramado institucional en el que directivos, docentes y EOE se incluyen cuando enseñan, dirigen, apren-

den, conviven y orientan en una escuela, es que se propone pensar y actuar sobre los movimientos que requiere diseñar e implementar dispositivos de intervención. Es así que, en cada nivel educativo, se centró la mirada en componentes específicos de la configuración de autoridad pedagógica, instancias clave de las trayectorias educativas que requieren sostén y acompañamiento y criterios para la propuesta de dispositivos y estrategias en la producción de condiciones favorecedoras de enseñanza y aprendizaje.

En relación a los campos de prácticas y su problematización

Los tres ejes que permitieron poner en cuestión las prácticas fueron los que articularon diferentes espacios formativos durante el período de trabajo del Programa Nacional de EOE. Inicialmente, en ciclos virtuales de formación llevados a cabo entre distintas jurisdicciones, coordinados desde el Ministerio Nacional y en 2014 y 2015 en el marco del Programa Nacional Nuestra Escuela.

- Revisión de posiciones institucionales, tramas y objetos de trabajo.
- Reconfiguración de las demandas y construcción de problemas de intervención.
- Criterios para las intervenciones institucionales y el armado de dispositivos.

Estos se encuentran plasmados en el material producido por el Ministerio de Educación de la Nación, desde el Programa Nacional para EOE: “Los equipos de orientación en el sistema educativo. La dimensión institucional de la intervención”. En este se propone una lectura política del trabajo de los EOE, que se distancie del solo posicionamiento técnico. Parte de una lectura de condiciones de época, tal como se menciona en párrafos anteriores, recuperando y proponiendo el tejido de una trama amplia y compleja de procesos políticos, histórico-sociales, institucionales, subjetivos, propios del enseñar y aprender. Invita a pen-

sarse formando parte de esa trama, desde una posición particular, la de los EOE, no asimilable a otras: directivos, docentes, supervisores, portadores de saberes específicos que tendrán que ponerse en diálogo con los saberes de esos otros actores de las escuelas.

El material, trabajado en los ciclos de formación, propició debates en torno al recorte de objetos de trabajo y la construcción de dispositivos de intervención institucional favorables al sostenimiento de toda trayectoria. Una construcción que parte de la construcción de problemas de intervención multiplicando perspectivas, voces e interpretaciones sobre una situación, para luego diseñar una articulación de acciones, responsables de las mismas, espacios de seguimiento y evaluación de los procesos. Se afirma allí que:

los problemas de intervención no “son” los sujetos en sí mismos, sino el modo en que estos se hallan implicados en esa trama institucional, relacional. Por eso, muchas cuestiones que se dan por ciertas en las escuelas requieren ser problematizadas, revisadas, preguntadas. (...) La intervención desde la posición de los equipos de orientación la entendemos como un proceso que parte de la (re)construcción de un problema, desde un lugar de terceridad –el “venir entre” de Ardoino (1981)–, una forma de presencia que colabora para interrogar lo cotidiano, plantea condiciones para hacer un trabajo con otros, sostiene una escucha y miradas nuevas o renovadas sobre lo cotidiano (2014: 59).

El trabajo en esta perspectiva, que recrea miradas y dispositivos continúa siendo motivo de trabajo en diversas jurisdicciones del país, aunque se vio interrumpido como política nacional en 2015 con el cambio de gestión de gobierno nacional, junto a otras políticas que garantizan derechos de niños, niñas y adolescentes, así como el derecho a la educación que promueve la Ley. Se vuelve así prioritario recuperar esta línea de trabajo, específicamente dirigida a los EOE, ya que su tarea estratégica

tracciona el propósito de democratizar procesos y vínculos al interior del sistema educativo en su conjunto.

### Desafíos futuros

Estos desafíos constituyen una posible agenda de trabajo para futuras políticas educativas de las que los EOE forman parte. Si bien la historia reciente, desarrollada en el apartado anterior, ha inaugurado un eje de transformación propio de los equipos, pero también para las instituciones educativas, no ha sido suficiente. Resta mucho trabajo por hacer en términos de formación de los EOE, su inserción en el sistema educativo, su capacidad para configurar un "trabajo con otros" de corresponsabilidad y de asunción, en el mismo momento, en cada intervención posible, que "toda trayectoria es una cuestión institucional" (Nicastro y Greco, 2009).

Podemos sintetizar estos desafíos en una amplia red de condiciones habilitantes de modo que esta perspectiva institucional se vuelva estrategia de intervención en un sentido extenso, en el sistema educativo en su conjunto. Las dimensiones en que habría que trabajar políticamente serían las siguientes:

- Formación de los EOE, tanto a nivel de las carreras de grado de los profesionales que forman parte de los mismos (psicología, psicopedagogía, trabajo social, sociología, entre otras) como en posgrados y líneas de trabajo en el marco de las instancias nacional y jurisdiccional que coordinan a los EOE.
- Investigación en el ámbito de las intervenciones institucionales, así como en temas específicos de educación, particularmente en las temáticas de enseñanza y convivencia en los diferentes niveles educativos, donde confluyen el accionar de supervisores, directivos, docentes y EOE articulados.

- Definiciones normativas que –al modo de la Res. CFE 239/14 a nivel nacional– promuevan el trabajo conjunto, en red, corresponsable entre EOE y equipos directivos y docentes. Dichas normas serían habilitantes de dispositivos conjuntos de trabajo en los que sistemáticamente EOE y equipos docentes analizan situaciones y prácticas escolares transformando "casos" en problemas de intervención educativos.
- Profundización en marcos conceptuales que favorezcan el enriquecimiento teórico y la reformulación de prácticas. En este sentido, habría que revisar también el modo en que se generan las vinculaciones entre teoría y práctica a la hora de concebir intervenciones, dispositivos y acciones concertadas entre varios. Se trata de poner en movimiento un modo que desjerarquice la teoría sobre la práctica y que la vincule a ella horizontalmente sin coincidencias, manteniendo su heterogeneidad. Esto implica revisar un "uso" de las teorías en términos de resistir a las rápidas aplicaciones "explicadoras" de las situaciones. A la vez, generar dispositivos que garanticen que las situaciones no dejen de ser pensadas en términos conceptuales, es decir, problematizadas, interrogadas por modos de pensar ajenos al automatismo del "hacer" cotidiano propio de lo escolar.

En este último punto, es posible focalizar en los tres ejes conceptuales: *subjetividad*, *temporalidad* y *conflictividad*, ya mencionados, y buscar, indagar, investigar y proponer prácticas que los materialicen, que logren darles vida institucional, mediante dispositivos y organizaciones propicias. Estos ejes situaban la mirada en tensiones vinculadas a los modos de concebir los sujetos y la subjetividad, el tiempo y la temporalidad, los conflictos y sus escenas de visibilización, de puesta en palabras y en actos democratizadores o bien silenciados.

Una primera cuestión la constituye el modo en que pensamos sujetos y subjetividades, los referentes teóricos que producen y sostienen pensamiento y el tipo de relaciones que establecemos o colaboramos en establecer, por ejemplo, entre quienes aprenden y quienes enseñan, entre quienes dirigen una institución y quienes forman parte de ella, entre quienes toman decisiones y quienes se supone no pueden hacerlo o entre quienes orientan y quienes son orientados. Hay allí una “división de lo sensible” en términos rancierianos (2014) que involucra un reparto y una distribución de partes, un uso de la palabra y del pensamiento, ciertos lugares asignados. Las posibles preguntas a realizarse serían: ¿qué tipo de división de lo sensible construye o reconstruye el abordaje institucional de los EOE? ¿Reafirma unas identidades prefijadas o las conmueve? ¿Problematiza los “hechos” para poder hacer lugar a lo que no tiene lugar (no sólo a quienes no tienen lugar)? ¿Se trata de un abordaje técnico o sobretodo político, en términos de transformación de relaciones en tanto igualitarias? ¿Reafirma una jerarquía de sujetos (quienes pueden y quienes no pueden, quienes saben y quienes no saben) o desarticula órdenes de desigualdad para verificar igualdad? (Rancière, 2003). Seguimos aquí, a modo de ejemplo, una perspectiva filosófica que abre a una dimensión emancipatoria de la educación, en una interlocución interdisciplinaria. Esta distingue entre consenso y disenso, aquellos actos que actualizan la igualdad y el acto de palabra y aquellos que normalizan y garantizan el orden de desigualdad, aún sin advertirlo.

Para continuar ejemplificando, proponemos imaginar una experiencia en la que se construye en una escuela secundaria un Consejo de Convivencia. No sólo se trata de conformar administrativamente un órgano de Convivencia establecido por la Ley 26.892 y por la normativa jurisdiccional, el que una vez que se produzcan transgresiones, establecerá sanciones y para ello, requerirá contar con

un reglamento que se debe escribir construyéndolo entre varias posiciones institucionales (docentes, directivos, estudiantes, familias, no docentes). Para el EOE que interviene en cuestiones relativas a la convivencia, acompañando su conformación institucional o bien tomando parte ante un hecho de transgresión puntual será fundamental contar con herramientas conceptuales y normativas, así también con un posicionamiento político que sostenga el derecho a la educación que la ley dispone y con instrumentos y dispositivos que le permitan trabajar con otros. En este caso, estudiantes, docentes y directivos. Los/as estudiantes son parte del Consejo y como tal, tienen que construir su propia voz, desde una perspectiva posible de ser escuchada. El EOE puede acompañar allí al cuerpo de delegados/as de estudiantes colaborando en que esa palabra sea construida, tanto como al equipo docente que escuchará esa palabra. Sin condiciones de “escucha” desde los adultos/as, así como sin condiciones de enunciación por parte de los/as estudiantes, la circulación de esa palabra corre el riesgo de no tener lugar, de generar sólo resistencia. También se corre el riesgo, si se trata de establecer alguna sanción, de que ésta sea aplicada desde criterios discrecionales, que se aproximen a castigos más que a “sanciones con fines formativos”, como dice la Ley, o que no conlleven ningún efecto en términos educativos.

El acompañamiento del EOE requiere, a su vez, de una perspectiva y de un posicionamiento teórico específico al que pueden acudir las conceptualizaciones que provienen del psicoanálisis, de la mano de Silvia Bleichmar (2008) cuando tematiza la “construcción de legalidades” por oposición a una simple “puesta de límites” propia de un paradigma disciplinario y penalizador. Así también, tomar como apoyatura teórica un pensamiento filosófico que permita pensar las condiciones igualitarias requeridas para “hacerse escuchar”, “ser parte” por medio de una subjetivación política en

medio de un desacuerdo productor de democratización, acudiendo a Rancière (1996) y su pensamiento sobre lo político. O a Philippe Meirieu, cuando invita a pensar en el pasaje “de una pedagogía de las causas a una pedagogía de las condiciones” (1998). Esta última no trata de fijar esencias, ya sea en los sujetos o en los espacios institucionales de los que participan ni de establecer las causas últimas de los problemas, sino de “acompañar un acto nunca acabado que consiste en hacer sitio al que llega y ofrecerle los medios para ocuparlo” (1998: 81).

En segundo lugar, si continuamos haciendo referencia a marcos teóricos que ofrecen un andamiaje a la intervención institucional, podemos situar los enfoques psicológicos que constituyen un “giro contextualista” (Baquero, 2002; 2006) y que sostienen los abordajes diferenciados de perspectivas individualistas, centradas en la definición de déficits, patologizantes y medicalizantes. Los enfoques socioculturales, cuyo giro reconstruye “unidades de análisis” (Baquero y Terigi, 1996) también permiten generar “unidades de intervención contextuales” haciendo visible lo que la institución genera como propuesta para cada sujeto y en términos de una subjetividad colectiva. Estas desplazan la mirada del sujeto individual a los modos en que una organización —desde la escuela en su conjunto hasta los dispositivos focalizados de acompañamiento de trayectorias específicas— le hace lugar a los sujetos, produce sus diferencias y configura, en ese sentido, una subjetividad colectiva y singular a la vez. Es interesante considerar que a menudo se piensa al abordaje institucional como una intervención que repara o recupera un orden supuestamente vulnerado y al psicólogo/a o psicopedagogo/a como un “experto en inclusión”, en palabras de Nicholas Rose (1999). Una figura que, contradictoriamente, se posiciona desde una jerarquía de saber en las instituciones educativas inhabilitando, en el mismo momento, las condiciones mismas de

la inclusión, es decir: el cambio de un paradigma y el trabajo “entre varios” (no sólo asunto de expertos). Esto supone trabajar por la inclusión manteniendo un orden inmutable —el mismo que produjo la exclusión—, generando una ayuda especial temporaria al individuo o grupo a ser “incluido” desde el trabajo puntual de un experto poseedor de un saber, que ortopédicamente actúa sobre los excluidos en una “sociedad del consenso despolitizada” (Rose, 1999: 34). Se crean así “programas de inclusión” o “de trayectorias” que ocultan una exclusión encubierta.

Un tercer componente teórico con efectos en las prácticas democratizadoras, es el tipo de reconfiguración del escenario escolar que generan los abordajes institucionales que hacen del conflicto parte de su configuración y estrategia, siguiendo aquí un pensamiento propio del campo político y de su conflictividad inherente. ¿Se trata de unificar miradas sobre un mismo abordaje o sobre la institución mediante el consenso que ordena opiniones, posiciones y saberes o de hacer lugar a la dimensión agonista (Mouffe, 2007), la dimensión del conflicto y de las pasiones y opacidades en juego en la vida institucional? Desde su perspectiva, Chantal Mouffe plantea que lo político se disuelve cuando intenta individualizar los modos de “hacer con” y de resolver los conflictos por medio de consensos que apelan a aspectos sólo conscientes y racionales. Esto constituye una negación de la dimensión agonística propia de toda relación e institución humana. Para la autora, la democracia requiere como condición mantener la relación adversarial sin que ésta se transforme en una relación amigo-enemigo radical en la que la solución se busca excluyendo las diferencias y “eliminando” al otro.

la tarea de los teóricos y políticos democráticos debería consistir en promover la creación de una esfera pública vibrante de lucha “agonista”, donde puedan confrontarse diferentes

proyectos políticos hegemónicos. Ésta es, desde mi punto de vista, la condición *sine qua non* para un ejercicio efectivo de la democracia. En la actualidad se escucha con frecuencia hablar de “diálogo” y “deliberación”, pero ¿cuál es el significado de tales palabras en el campo político, si no hay una opción real disponible, y si los participantes de la discusión no pueden decidir entre alternativas claramente diferenciadas? (Mouffe, 2007: 3).

Si lo pensamos en términos de intervenciones institucionales, propias de los EOE, se trataría de asumir la conflictividad inherente a las diferentes maneras de encarar el trabajo educativo y las perspectivas de subjetivación y temporalidad que las intervenciones –tanto educativas como psicoeducativas– suponen.

Como señalamos en el primer apartado, intervenir es una tarea que conlleva disidencias, tensiones e interrupciones en un modo que viene siendo para girar a otras formas de hacer y de pensar. Dijimos que se trata de un trabajo paradójico que convoca antagonismos. Según esta perspectiva política, lo que está en juego es “sostener la paradoja” y, por tanto, las diferencias no pensadas en términos personales, sino de proyectos educativos y psicoeducativos. ¿Qué ocurriría si una intervención implicara proponer e invitar a otros a proponer “modos de hacer” educativamente hablando y habilitar espacios de ensayo y de pensamiento que mantengan vivas esas diferencias? ¿Qué consecuencias tendrían unas intervenciones institucionales que, en lugar de eliminar opciones, abrieran a sostener fundamentando teórica y normativamente sus diferencias en tanto proyectos válidos, potentes, creadores de subjetividad emancipada?

En este sentido, si articulamos un pensamiento filosófico de la emancipación con una psicología, pedagogía y psicoanálisis atentos al espacio escolar, es posible generar condiciones de posibilidad de esa subjetividad emancipada, territorio transitable de habitabilidad y

transformación. Territorio de invención igualitaria porque el trabajo que allí se realiza es el de producir la “experiencia de ser capaz de” (Simons y Masschelein, 2014), la de suspender el tiempo de la desigualdad, la de ofrecer “objetos maravillosos” (Larrosa, 2018) para conocer y así, hacer circular la voz y la mirada, desde la singularidad y con otros/as, en torno a un “mundo común” que no se deshace porque el vínculo humano lo sostiene.

Contra los diagnósticos catastróficos de nuestro tiempo, los que denuncian que la subjetividad neoliberal ha clausurado al sujeto, lo ha vuelto pura exterioridad confinándolo a una transparencia sin bordes, incluso agotando su dimensión inconsciente<sup>2</sup> (Han, 2014), proponemos contraponer la mirada rancieriana de la emancipación y de la igualdad como proceso heterogéneo a todo orden instituido de desigualdad e impotencia. Podríamos postular aquí, siguiendo esta mirada, un sujeto de la igualdad que también y, paradójicamente, es un sujeto dividido. Según Rancière, un sujeto político opera una doble separación: “de la naturalidad del trabajo y de la identidad de un grupo social marcado por la ley de su corporeidad” (2010: 48), aquella que lo confina a un supuesto único lugar asignado. Así, el sujeto de la igualdad es un operador de des-identificación que sitúa una escena y redistribuye los papeles haciéndose contar como parte de ella, dando a ver una ficción que no es lo contrario de la realidad, sino una invención igualitaria que reúne singularidades en torno a un común: “La ficción es una forma de esculpir en la realidad, de agregarle nombres y perso-

---

2 Dice Han: “A partir del Big Data es posible construir no solo el Psicoprograma individual sino el Psicoprograma colectivo, quizás incluso el Psicoprograma del inconsciente, de este modo sería posible iluminar y explotar a la psique hasta el inconsciente” (Han, 2014: 21).

najes, escenas e historias que la multiplican y la privan de su evidencia unívoca" (Rancière, 2010: 48).

Podríamos así concebir la intervención institucional como una creación de ficciones. Allí donde se articulan un pensamiento y una práctica del lazo igualitario en tiempos en que, aparentemente, sólo se produce la homogeneización de una subjetividad transparente, neoliberal y emprendedora. Allí donde las instituciones educativas habilitan, generan, trazando fronteras a lo que no hace lugar a los sujetos.

## **Conclusiones**

El presente trabajo abordó la tarea específica de los Equipos de Orientación Escolar, la que tiene como objeto de trabajo un complejo entramado hecho de vinculaciones entre sujetos, instituciones, producción de subjetividades e intervenciones disímiles, tanto educativas como psicoeducativas. Se propuso concebir las intervenciones institucionales de los EOE en términos de prácticas paradójales que se sostienen en una tensión constitutiva: la del/la profesional psi requerido/a en el ámbito educativo como referente en la resolución de problemas que se les plantean a las escuelas y, a la vez, como quien no responde a las expectativas cuando sus intervenciones "leen" de otro modo, amplían o complejizan la demanda inicial.

En este sentido, lo paradójal reside en considerar que las prácticas que construimos en educación, desde la psicología o psicopedagogía, parten a menudo de lo irresuelto, lo que no "encaja", lo que genera preguntas, contradicciones y resistencias. Se afirma que lo paradójal de la intervención es su misma posibilidad y potencialidad, genera una nueva lectura o reescritura de las prácticas que abre a la transformación institucional. En otros términos, teorías y prácticas, entre psicología y educación, no podrían coincidir sino dialogar conmoviéndose una a la otra. Es así que, entre la demanda que se hace a los EOE y la in-

tervención en sí misma, se configuran ejes de tensiones que se sintetizaron en tres: *subjetividad, temporalidad y conflictividad*. El primero implica las maneras disímiles de concebir al sujeto y la subjetividad, tanto entre escuelas y equipos como al interior de éstos, en términos de "esencias subjetivas" o bien, como procesos abiertos y cambiantes. El segundo se refiere a la brecha entre una temporalidad heterogénea propia del despliegue psíquico/subjetivo, así como de la construcción del lazo social y los tiempos del aprendizaje escolar, habitualmente instituidos en forma homogénea. Y el tercero involucra el lugar de la conflictividad institucional que podría ser parte de un proceso de democratización y las expectativas de resolución a corto plazo que se adjudican a los EOE.

Sin intentar desarrollar un panorama descriptivo general de intervenciones de los EOE, se abrió una perspectiva analítica sobre las mismas, en términos de tensiones paradójales como se mencionó, así como a través de un recorrido histórico reciente de las políticas que incluyeron a estos equipos profesionales que despliegan una tarea estratégica en el sistema educativo. Dicha historia reciente involucra dimensiones políticas, normativas, institucionales, formativas y profesionales ya que se enmarca en las transformaciones que se impulsan a partir de la Ley Nacional de Educación Núm. 26.206 y la Ley de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes Núm. 260.061. Estas establecen un modo democratizador de concebir las instituciones educativas, junto con la obligatoriedad del nivel secundario, así como el posicionamiento de sujetos de derecho para niños, niñas y adolescentes. Las consecuencias en las prácticas de este marco legal, al que se sumarán posteriormente otras leyes y resoluciones promotoras de democratización y apertura de formas de organización institucionales y trayectorias educativas (Ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las

instituciones educativas Núm. 26.892, Res. CFE 93/09, Res. CFE 84/09, Res. 174/12, 239/14, entre otras) constituyen aún un objeto en construcción. Es, en este sentido, que los EOE realizan y cuentan con la posibilidad de realizar intervenciones que abran una perspectiva de transformación política e institucional.

En esta habilitación de nuevas prácticas, el Programa Nacional de EOE, entre 2009 y 2015, profundizó en torno a la dimensión institucional de la intervención y promovió una construcción colectiva coordinada desde el Ministerio de Educación que recuperó voces, intencionalidades, preocupaciones y formas de abordar las instituciones, desde las tradicionales “gabinetistas” hasta las más renovadas maneras de crear y acompañar institucionalidad educativa. Dicho proceso dio lugar a la Resolución 239/14, del Consejo Federal de Educación, cuyo Anexo II recoge las “Pautas Federales para el acompañamiento y la intervención de los equipos de apoyo y orientación que trabajan en el ámbito educativo”.

Finalmente, se propusieron algunos ejes conceptuales y campos de problematización y práctica que fueron abordados en el período mencionado desde el Programa para EOE mediante diferentes dispositivos, aunque quedan pendientes de ser trabajados y profundizados por los propios EOE como por el sistema en su conjunto.

Ejes conceptuales:

- Las trayectorias como entramado institucional y construcción colectiva: un objeto de trabajo a configurar “entre” directivos, docentes y EOE.
- La construcción de una autoridad pedagógica compartida, la que configuran los EOE y la que acompañan en la tarea docente.

Campos de práctica y su problematización:

- Revisión de posiciones institucionales, temas y objetos de trabajo.

–Reconfiguración de las demandas y construcción de problemas de intervención.

–Criterios para las intervenciones institucionales y el armado de dispositivos.

Las políticas que hicieron partícipes a los EOE de una transformación educativa institucional desde 2009, tuvieron una interrupción a fines de 2015, cuando el cambio de gestión política a nivel nacional, dejó sin acciones ni rumbo político a diversos programas y proyectos centrados en la convivencia institucional, la prevención de adicciones a partir de la Ley Núm. 26.586, la de mediación escolar y el trabajo institucional de los EOE. Su interrupción significa la detención de un necesario proceso de democratización del sistema escolar y de sus instituciones. Es, en este sentido, que los desafíos que quedan planteados implican retomar decisiones políticas de formación e intervención y dar profundidad a las líneas de acción que el Programa Nacional de EOE iniciara en el período 2009-2015.

## Referencias bibliográficas

- Baquero, R. (2002). Del experimento escolar a la experiencia educativa. La transmisión educativa desde una perspectiva psicológica situacional. *Perfiles educativos. Tercera Época*. Vol. XXIV, Núm. 97-98, 57-75.
- Baquero, R. (2006). Del individuo auxiliado al sujeto en situación. Algunos problemas en los usos de los enfoques socioculturales en educación. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*. Vol. 16, 123-151.
- Baquero, R. y Terigi, F. (1996). En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar. *Apuntes Pedagógicos*. Núm. 2, pp. 1-16.
- Bleichmar, S. (2008). *Violencia social-violencia escolar. De la puesta de límites a la construcción de legalidades*. Buenos Aires: Noveduc.
- Campelo, A. (2007). *El lugar de los adultos frente a los niños y los jóvenes. Observatorio argentino de violencia en las escuelas. Ministerio de Educación de la Nación*. UNSAM. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Castorina, J. A. (2016). Algunos problemas epistemológicos de la teoría psicológica y de la práctica psicopedagógica. *Revista Pilquen. Sección Psicopedagogía*. Vol. 13, Núm. 2, 48-62. Disponible en: <https://www.google.com/search?q=castorina+algunos+problemas+epistemologicos+de+la+teoria+psicologica+y+de+la+practica+psicopedagogica>
- Fernández Tobal, C. y Greco, M. B. (2015). Intervenciones de un equipo de orientación escolar, entre la habilitación de los sujetos y la creación de condiciones institucionales en una escuela de reingreso de CABA. *Revista Relapae Dossier temático Inclusión educativa: enfrentando la desigualdad*. Año 2, Núm. 2, 87-98.
- Foucault, M. (1994). *La psychologie de 1850 a 1950*. En *Dits et écrits* (pp. 148-165) Paris: Gallimard.
- Greco, M. B. (2017). Los equipos de orientación en educación y sus escenas. Intervenciones en torno a formas democráticas de autoridad y nuevas institucionalidades. *Infeies. RM*. 6 (6), 38-58.
- Greco, M. B. (2016). *Construcciones de autoridad pedagógica. Una perspectiva de intervención para los equipos de orientación escolar*. En N. Abate y R. Arué (Comps.). *Cognición, aprendizaje y desarrollo* (pp. 77-101). Buenos Aires: Noveduc.
- Greco, M. B., Alegre, S. y Levaggi, G. (2014). *Los equipos de orientación en el sistema educativo. La dimensión institucional de la intervención. Subsecretaría de Equidad y Calidad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Greco, M. B. (2015). Trayectorias educativas: el trabajo de los equipos de orientación escolar, desde la psicología educacional contemporánea. *Anuario de Investigaciones*. Vol. XXII, 153-159.
- Greco, M. B. (2012). *Emancipación, educación y autoridad*. Buenos Aires: Editorial Novedades Educativas.
- Han, B-Ch. (2014). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder.
- Korinfeld, D. (2013). *Equipos de orientación: espacios de interlocución*. En D. Korinfeld, D. Levy y S. Rascovan. *Entre adolescentes y adultos en la escuela. Puntuaciones de época* (pp. 215-239). Buenos Aires: Paidós.
- Meirieu, Ph. (1998). *Frankestein educador*. Barcelona: Laertes.
- Molina, Y. y Taich, S. (2015). Equipos de orientación escolar: dimensión institucional y política de la intervención educativa. *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nicastro, S. y Greco, M. B. (2009). *Entre trayectorias. Escenas y pensamientos en espacios de formación*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

- Rancière, J. (2014). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rancière, J. (1998). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rancière, J. (2003). *El maestro ignorante. Cinco lecciones de emancipación intelectual*. Barcelona: Laertes.
- Rose, N. (1999). *The powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zelmanovich, P. (2015). *Espacio educativo y tratamiento de lo paradójico*. En Ministerio de Educación. Problemas, estrategias y discursos sobre las Políticas Socioeducativas. Seminario II DNPS (pp. 133-168). CABA: Ministerio de Educación. Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006551.pdf>

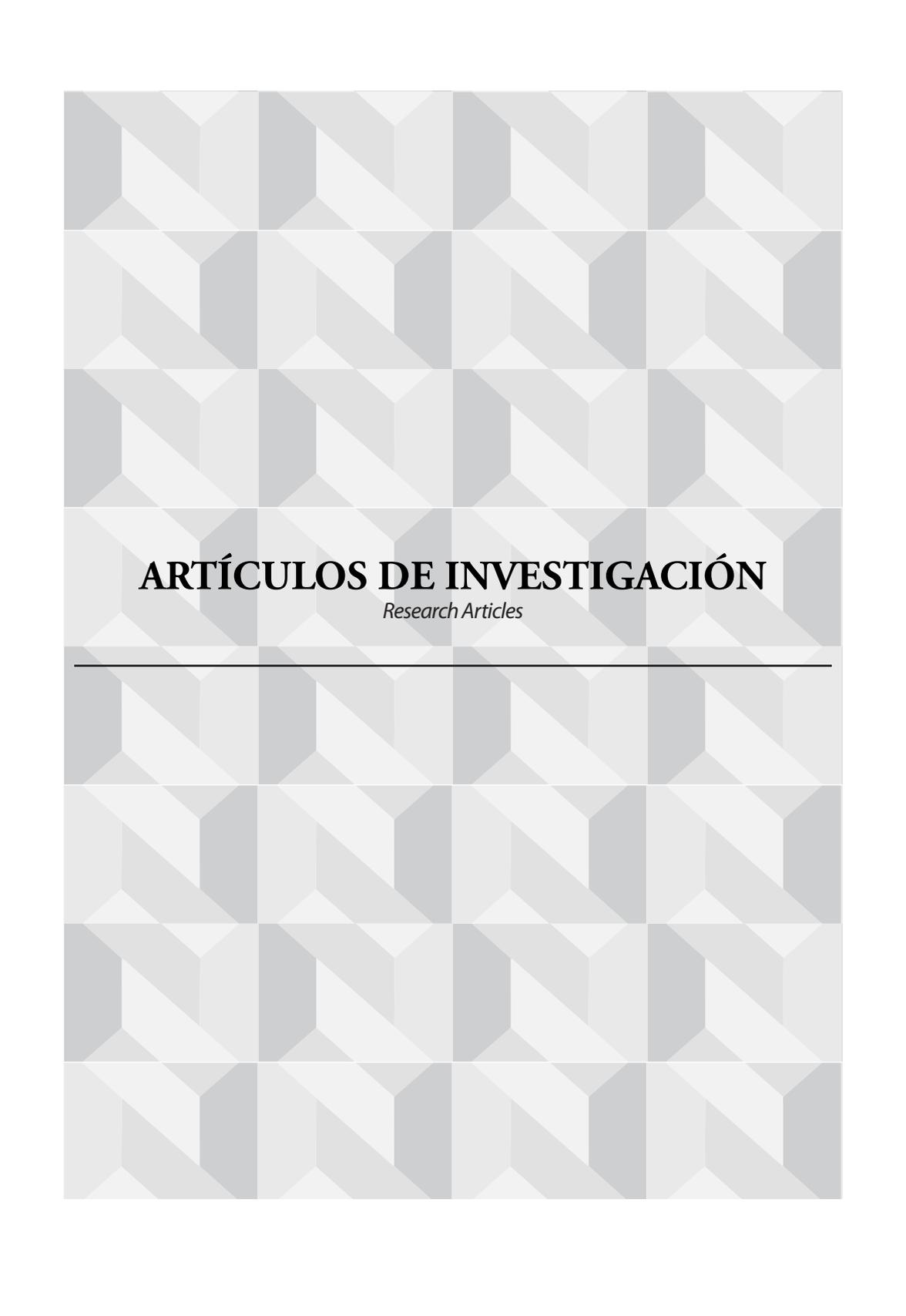
**Para citar este Artículo de investigación:**

Greco, M. B. (2019). Intervenciones institucionales: los equipos de orientación escolar y las políticas de democratización educativa en la Argentina. Historia reciente y desafíos futuros. (2009-2015). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 167-185.

**Marco normativo citado y consultado.**

- Ley Nacional de Educación Núm. 26.206/06.
- Ley de Promoción de la Convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas. Núm. 26.892/13.
- Ley de Protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Núm. 26.061/06.
- Resolución CFE Núm. 84/09. Lineamientos políticos y estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria.
- Resolución CFE Núm. 93/09. Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la Educación Secundaria Obligatoria.
- Resolución CFE Núm. 174/12. Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares en el nivel inicial, primario y modalidades, y su regulación.
- Resolución CFE Núm. 239/14. Anexo I: Pautas y criterios federales para la elaboración de acuerdos de convivencia para el nivel inicial y primario. Anexo II: Pautas federales para el acompañamiento y la intervención de los equipos de apoyo y orientación escolar que trabajan en el ámbito educativo.





# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# Reforma de las políticas sociales y deuda externa

## *Reform of social policies and external debt*

Por **Adriana Clemente\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2019

**Fecha de Aceptación:** 16 de septiembre de 2019.

### RESUMEN

El artículo de investigación enfatiza la identificación de factores institucionales, particularmente asociados a los procesos de endeudamiento externo con impacto en la orientación e implementación de las políticas de protección social tanto de seguridad como principalmente de ayuda social. La hipótesis central es que en América Latina y, particularmente en los países con mayor desarrollo relativo, las reformas neoliberales de los años '90 reconfiguraron los sistemas de protección social cambiando la relación entre seguridad y ayuda social. El análisis comparte regularidades entre el endeudamiento externo y la aceptación de las condicionalidades que progresivamente reformaron roles y funciones del Estado. El trabajo tiene como aporte principal reconocer condiciones necesarias y suficientes para que las reformas avancen modificando matrices de los sistemas de bienestar más o menos consolidados según la heterogénea experiencia regional en la materia.

**Palabras clave:** *Endeudamiento Externo, Políticas Sociales, Reformas del Estado, América Latina.*

### ABSTRACT

The article emphasizes the identification of institutional factors, particularly associated with external debt processes with an impact on the orientation and implementation of social protection policies, both security and social assistance. The central hypothesis is that in Latin America and particularly in countries with greater relative development, the neoliberal reforms of the 1990s reconfigured social protection systems by changing the relationship between security and social assistance. The analysis shares regularities between the external indebtedness and the acceptance of the conditionalities that progressively reformed roles and functions of the State. The main contribution of the work is to recognize necessary and sufficient conditions for the reforms to advance by modifying matrices of the welfare systems more or less consoli-

---

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [adrirclemente@gmail.com](mailto:adrirclemente@gmail.com)

dated according to the heterogeneous regional experience in the subject.

**Keywords:** *External Debt, Social Politics, State Reforms, Latin America.*

## Introducción

El artículo de investigación enfatiza la identificación de factores institucionales, particularmente asociados a los procesos de endeudamiento externo con impacto en la orientación e implementación de las políticas de protección social tanto de seguridad como principalmente de ayuda social. La hipótesis central que orientó la investigación que aquí se recupera parcialmente es que en América Latina y, particularmente en los países con mayor desarrollo relativo, las reformas neoliberales de los años '90 requirió de cambios que impactaron en los sistemas de *protección social* y para esto debieron propiciar (a través de proyectos específicos) que los componentes de la seguridad social (derivados del mercado de trabajo) sean progresivamente sustituidos por instrumentos de ayuda social (coyunturales, sectoriales y focalizados).

El análisis comparte regularidades entre el endeudamiento externo y la aceptación de las condicionalidades que progresivamente reformaron roles y funciones del Estado. La dinámica del endeudamiento indica que las estrategias cambian según el contexto y que la posición del que demanda el crédito es la que define los términos de las condicionalidades y profundiza o no el carácter político de las mismas. En tal sentido, el trabajo tiene como aporte principal reconocer condiciones necesarias y suficientes para que las reformas avancen modificando matrices de los sistemas de bienestar más o menos consolidados según la heterogénea experiencia regional en la materia<sup>1</sup>.

## Injerencia externa en los sistemas de bienestar en las sociedades nacionales

En este artículo preferimos hablar de sistema de bienestar, más que de Estado de Bienestar (en adelante, EB), por entender que la noción de EB tiene anclaje en la realidad de los países centrales y no refleja las experiencias latinoamericanas que en diferentes momentos y contextos pusieron al Estado en el centro de la escena para producir experiencias redistributivas y de movilidad social, con cierta independencia de la fortaleza de sus mercados de trabajo. En tal sentido, se define como sistema de bienestar al conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con las otras esferas del bienestar (mercado y familia) para posibilitar acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y, por lo tanto, no pueden sólo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado. En principio, lo que denominamos como sistema de bienestar contiene al sistema de protección social, pero no son equivalentes, ni su nominación es indistinta.

En materia de política social, la reforma del Estado en América Latina como fenómeno generalizado se ubica a fines de la década del '70 con los procesos de descentralización en educación y salud y se expresan a lo largo de treinta años como una derivación tanto de la globalización, como del fortalecimiento del discurso neoliberal, en un contexto donde América Latina estaba en plena consolidación democrática. Hay acuerdo en hablar de reformas de primera y segunda generación. Las primeras, de ajuste fiscal (también denominadas de estabilización) y las segundas, de tipo institucional y consolidación, apuntaron a una adecuación del aparato estatal, es decir, se materializaron con fuerza normativa las transformaciones. La reforma estatal es un proceso complejo, por las múltiples

---

1 El trabajo se basa en resultados parciales de la tesis doctoral de la autora: *Reforma del Estado en América Latina y cambio en el paradigma de integración social en contextos de endeudamiento*

---

*externo. El caso de Argentina y Uruguay en la década del '90* (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2017).

dimensiones que abarca, y de largo aliento, porque implica un cambio cualitativo en su perfil político-administrativo<sup>2</sup>.

Siguiendo la recomendación de Eloísa del Pino (2008) para el estudio de las reformas, en cuanto tomar períodos amplios de tiempo, se hacen observaciones en torno a un intervalo amplio que supera los diez años, sobre la base de que los hitos se manifiestan de modo procesal y sólo se pueden ver al término de una parte importante del proceso, siendo su resultado más importante que la intencionalidad original. De ahí que en cada país esperamos encontrar diferencias y coincidencias, pero será en las diferencias que entendemos que se expresa lo particular del contexto ya que se parte de la base de que los organismos de cooperación internacional actuaban según una matriz común que consideraban coherente con todo el desarrollo que se esperaba de la macroeconomía y su reforma. En tal sentido, los cambios en los resultados se deben explicar más por el contexto de la reforma que por su

contenido, ya que las condicionalidades tienden a repetirse bajo una fórmula casi universal para toda América Latina, sin considerar las diferencias entre los países y sus estadios de bienestar al momento de impulsarse las reformas.

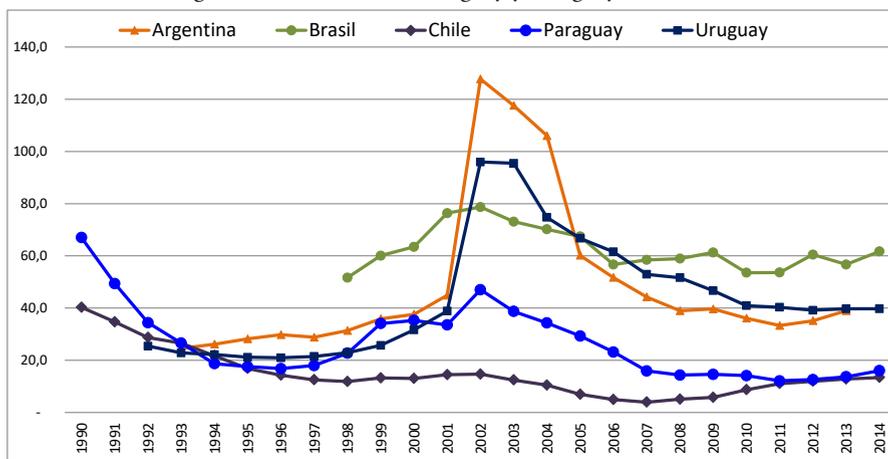
Las reformas no pueden verse sin introducir la deuda externa como una variable de peso en la forma y en la profundidad con que se pueden impulsar cambios que pueden significar el riesgo de pérdida de la gobernabilidad por los conflictos y el malestar social devenido de esas reformas, cuando el foco es la restricción del gasto social y la flexibilización de las condiciones de trabajo, entre otras medidas antipopulares.

Como se puede ver en el Gráfico 8, la línea de endeudamiento de los países aumenta en el período con casos extremos como el de Argentina en torno al que contrasta Paraguay, cuya pobreza ya era crítica antes de las reformas y su capacidad y atractivo para el endeudamiento limitado.

Si bien hay muchos textos que apuntan a la debilidad institucional del Estado, citamos un

### Gráfico N° 1:

Deuda Pública (Gobierno central) como porcentaje del PBI Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1990-2013



Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas

2 Norberto Zeller, INAP, Núm. 58.

estudio que resultó significativo por sus dimensiones. El trabajo de referencia que contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) con comentarios del Banco Mundial (BM), comprendió cuatro estudios nacionales: la Argentina, Costa Rica, Chile y Brasil. El objetivo era enfocar el *combate a la pobreza* en medio de los signos inequívocos de crisis que estaban dando las reformas económicas. Al respecto, nos interesa la reestructuración del enfoque que provocó poner a la *pobreza* como centro de la agenda de las reformas. Por su parte, la *gerencia social* se propuso como llave para salir de la ineficiencia que hace a la naturaleza de lo público, lo que les otorgó a las reformas algún crédito inicial por efecto del diagnóstico compartido por actores académicos y políticos de tan diferente signo político y pertenencia institucional. Los tópicos más extendidos del nuevo modelo, sobre el diagnóstico de mal funcionamiento y pérdida de legitimidad del Estado fueron: cambio organizativo (desburocratización de las políticas sociales), liderazgo eficaz, Estado facilitador más que planificador y corresponsabilización de los resultados esperados con los beneficiarios.

Con respecto a la *gerencia* como enfoque y en correspondencia con un diagnóstico que tiene al Estado y su crisis de legitimidad como foco, se crea el marco para instalar el enfoque gerencial como alternativa para interpelar el desempeño de los actores involucrados en la gestión de políticas y programas sociales: Estado, beneficiarios y "técnicos" sociales.

## 1. Las políticas sociales como un foco de reforma

Endeudamiento y reforma del Estado son procesos estrechamente vinculados. En materia social dos son las políticas que tienen mayor impacto en la institucionalidad de las políticas sociales: i. la reforma del sistema previsional, siempre bajo la óptica de reducir el déficit fiscal a partir de disminuir el Gas-

to Público Social (en adelante, GPS), y ii. las reformas descentralizadoras de las principales políticas sociales universales y sus derivaciones focalizadas. Estas dos políticas operaron en un contexto restrictivo de la oferta (por reducción del gasto) y aumento de la demanda social por efecto de otras medidas (privatizaciones, precarización y destrucción de empleos) con resultados siempre deficitarios.

En el contexto restrictivo de fines de los '80 y por el imperativo de alimentar el circuito virtuoso de las reformas, las *políticas descentralizadas* tendrán para su impulso financiamiento externo (en porcentajes que irán desde un 60% a un 20% de su presupuesto total). La importancia de estas políticas descentralizadas radicó en un cambio de paradigma en cuanto a quién ejecutaría el GPS residual, es decir, el que no estaba asignado a pensiones y jubilaciones y gastos corrientes de las políticas universales<sup>3</sup>. Este será otro aspecto polémico de la reforma, puesto que la descentralización tuvo mucha aceptación (Clemente, 2008).

Algunos autores señalan que la participación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (en adelante, BMD) en la política social fue una instancia "forzada" por las resistencias que motivaron las políticas de ajuste en los países emergentes (Jaime y Sabaté, 2005). Por la temporalidad con que se dieron los hechos y atendiendo a que las medidas de ajuste ya se habían intentado llevar adelante a me-

---

3 Las políticas descentralizadas responden a una modalidad de implementación que comprende el aseguramiento del financiamiento hacia el ejecutor más próximo al destinatario final. La discusión en el período analizado fue la tensión entre descentralización y desconcentración, ya que se desplazaron responsabilidades hacia provincias y municipios no siempre con el reaseguro financiero para afianzar la calidad comparable de las prestaciones en su nivel final de ejecución.

diados del '80 (primera ola de reformas) sin éxito, esta idea es verosímil. Es posible ver, tanto en las memorias de los Bancos como en los documentos que plasman las "Estrategias País", en las agendas de la cooperación que el componente social ocupó un lugar central que antes ocupaban los sectores de infraestructura y saneamiento.

Los BMD actuaron a través de sus programas de crédito en los principales campos (educación, salud y pobreza) con particularidades comunes a la mayoría de los países de la región, independientemente de su tamaño y situación económica; el modelo de intervención es parecido, lo que cambia es la respuesta de los gobiernos nacionales. Las regularidades, si bien se materializan en el campo de la gestión, tienen antecedentes políticos y económicos que se pueden verificar con facilidad a través del análisis comparado de los programas sociales y sus características común<sup>4</sup>.

En relación a los casos concretos, se podrá ver la utilización de las condicionalidades, no sólo al momento de otorgar el crédito, sino principalmente en las etapas de monitoreo de las mismas. El cumplimiento de las condicionalidades se materializa en auditorias y misiones específicas que lejos de constituirse en una evaluación técnica son eventos políticos.

Cuando se indaga por las motivaciones que pueden justificar nuevos endeudamientos para políticas sociales surgen intereses propios de la gestión, tales como la disponibilidad financiera por fuera de los gastos operativos del área en cuestión. Es decir que no se puede indagar sobre endeudamiento externo sin analizar el desempeño de los organismos y sus

agendas (en cabeza de sus decisores) con autoidad (competencia) en el área programática a reformar.

A esto se debe sumar la posibilidad de tener los recursos humanos adicionales y especializados para llevar adelante programas en su sector<sup>5</sup>. Estas ventajas se relativizan con las implicancias técnicas y políticas que en el corto plazo presentaron estos programas, particularmente cuando se combina su acción en áreas que desean ser reformadas por la elite política local. En ese caso, diremos que se trata de una agenda compartida, pero en los hechos el funcionario del país deudor hace suya la agenda de la reforma. El tema de la condicionalidad no tiene el mismo impacto siempre, eso depende entre otras cosas del momento político. Es posible hablar de una agenda de mutua influencia, el testimonio de un alto exfuncionario del BM habla de la urgencia de los gobiernos para conseguir financiamiento y, si bien se reconoce la asimetría de la agenda, también se confirma que el posicionamiento político de la contraparte los condiciona.

Los créditos *centrales* fueron los que formaron parte de las reformas del Estado. Luego, como parte de las grandes operaciones se reciben recursos adicionales para los llamados programas focalizados. Al respecto, el responsable del sector por parte de uno de los Bancos comentaba:

[...] Los préstamos de ajuste/país son los que mejor reflejan las condicionalidades. En la Argentina es a partir de 1998 que se dan los casos

---

4 En este caso, se tomaron programas en tres áreas y cuatro países de la región (la Argentina, Chile, México, Brasil). Las áreas de intervención de los programas analizados son: ingresos, salud materno-infantil y mejoramiento barrial.

---

5 Los créditos de inversión tienen componentes destinados a la gestión y a la creación de burocracia para la ejecución de los programas. Esto permite ampliar recursos de la administración sectorial, reprofesionalizando áreas de política pública. Esto supone erogaciones con la modalidad de consultora que llegaron a significar hasta el 40% de los costos de los programas con apoyo financiero externo.

más fuertes en materia social, ya que se avanza en cuestiones estructurales como la reforma laboral y del sistema jubilatorio. Los programas focalizados en sí no reflejan la verdadera entrada que tuvo al sistema la Cooperación Multilateral. Son las cuestiones más estructurales como los cambios en el sistema de previsual las que reflejan esos cambios (Funcionario del BM.)

Por su parte desde la perspectiva de un representante del BID:

[...] ¿Hay proyectos que dependan de la iniciativa innovadora de un ministro? Eso es real y ha ocurrido. Cada nuevo gobernador o ministro trae esta necesidad, trabajando en el sector salud que es un sector muy necesitado de apoyo. De vez en cuando, uno se encuentra con un ministro que no defiende el *statu quo*. Por ejemplo, Ginés González García. Cuando te encontrás un tipo así, tratás de ver cómo apoyarlo. En esa época había una visión compartida de apoyar proyectos con cierto grado de oportunismo (Funcionario del BID).

Sin embargo, los programas focalizados también impactan en la dinámica del sector en el que actúan<sup>6</sup>.

En cuanto a la injerencia, la visión de los especialistas consultados es coincidente en cuanto a que desde los gobiernos nacionales se producen demandas por la necesidad de tener recursos por fuera de los gastos corrientes del sector. Respecto a la injerencia el funcionario del BM consultado decía:

[...] Siempre y cuando tengan con quien ejercerla, es decir que hay que mirar qué propone la clase dirigente local y qué intercambios se ejercen de mutua influencia. Los BMD buscan

influir, pero sus resultados dependen mucho de quién esté del otro lado. Esto se puede ver con la diferencia entre un De la Rúa y un Duhalde, o el gobierno actual de Néstor Kirchner.

[...] Los gobiernos buscan con los Bancos fluidez en los recursos que permiten mover la agenda rápida y visible. Ellos tienen un tiempo electoral corto y tienen que mostrar resultados. En el caso de la Argentina, el BM y el BID se salen de su rol y actúan en operaciones de salvataje que no tienen precedente, como es el caso de la operación de ajuste que hace el BM en el 2002 con el Jefes y Jefas de Hogar (Operaciones por 60.000 millones). Esto hay que verlo en el contexto de que, si caía la Argentina, quedaba en evidencia el fracaso del modelo (Ex funcionario del BM).

El testimonio pone en tensión el rol de los propios funcionarios en la prosecución de recursos que les permitan llevar agendas en sus áreas, tanto siguiendo la agenda externa como principalmente gestionando la propia.

A continuación, y de modo resumido, se comparten regularidades observadas en la investigación de referencia en torno a dimensiones propias de la arena política en la que se desarrollan los procesos de reforma en la sociedad.

## 2. Las reformas en clave comparada. Condiciones necesarias y suficientes

Las reformas de ajuste estructural (primera y segunda generación) tuvieron una lógica sistémica y si bien apuntaban a liberalizar la economía y cambiar la matriz céntrica de bienestar, para su justificación necesitaron asociar una agenda social de atención a la pobreza. Es así que se desplegaron programas y generaron compromisos que asociaban los grandes capítulos económicos de ese momento (privatizaciones y todo tipo de desregulaciones) con un menú de recomendaciones, programas y proyectos sociales de baja incidencia presupuestaria, pero altos niveles de influencia conceptual

---

6 En el caso de la Argentina es el caso de FOPAR (BM), PROMIN (BM), Programa TRABAJAR (BM), Programa de Fortalecimiento de Grupos Vulnerables (BID); Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

y metodológica en la introducción de cambios en el sistema de bienestar.

Según los objetivos de este trabajo y como resultados del estudio cuyos resultados (parciales) se comparten. En este apartado, se presentan algunos indicios y regularidades que lleven a conocer aspectos (coincidentes y/o divergentes) que surgen a partir de comparar dimensiones ya probadas para el estudio de la transformación del EB a partir de los programas de reforma.

El universo de análisis son las reformas que, si bien apuntaron a las políticas sociales universales y sectoriales, generaron las condiciones que posibilitaron la emergencia del campo de atención a la pobreza, campo que postulamos como disruptivo en un esquema de bienestar sustentado en el modelo del seguro social. Modelo que en su desarrollo (incompleto) expandió servicios y beneficios a sectores no incluidos en el mercado de trabajo formal en países como la Argentina y Uruguay, caracterizados por el desarrollo diferencial en el contexto regional de sus indicadores de bienestar.

A continuación se analizan las dimensiones que actúan como condiciones *suficientes y/o necesarias* sobre la base de los aportes que hace Eloísa del Pino (2008) según los principales estudios sobre el tema<sup>7</sup>. El procedimiento es tomar cada dimensión y revisar de modo comparado (Nohen, 2008; Ragim, 2007), según la presencia o no de diferentes resultados, tanto los consolidados (por otros estudios) como las cuestiones que se observan para los casos aquí estudiados.

### Condiciones suficientes y necesarias

Siguiendo a del Pino, la capacidad de reforma del EB puede considerarse compuesta por dos dimensiones. La dimensión *sustantiva o programática* que refiere al contenido de la

reforma y su evaluación en términos de éxito o fracaso que surge de la distancia entre lo planificado y lo que efectivamente se termina reformando. La segunda dimensión de la capacidad de reforma es la *política*, que según se puede observar es la que más tiende a influir en esa distancia (2008: 26).

Como ya se expresó, las reformas de ajuste estructural eran parte de un programa global que para América Latina asume el Fondo Monetario Internacional (FMI) con apoyo de los organismos multilaterales de cooperación (BID y BM) y que por concepto tenían una amplia definición de metas organizadas bajo un mismo menú de programas que se terminarían de plasmar según la particularidad de las regiones y los países<sup>8</sup>. De ahí que el *factor político*, también en estos casos, pasa a definir el resultado final.

En este apartado y según la composición de los casos se revisa de modo comparado el desempeño de las dimensiones que, según la bibliografía en el tema, se reconocen como representativas de la reforma y su dinámica concreta. Estas dimensiones son: i. condiciones derivadas de las coyunturas electorales; ii. condiciones derivadas de la gobernación social; iii. condiciones derivadas de la política y su sector; iv. condiciones derivadas de la propia reforma; v. condiciones derivadas de la situación económica. La línea de análisis que se sigue propone como recorte temporal la introducción de las reformas (momento fundacional) en ambos países con manifestaciones contundentes a inicios de los '90 y como universo, al *sistema de bienestar* que en ambos países comprendía subsistemas a cargo

7 Según la tradición principalmente europea.

8 Como ya se vio en materia social, los enfoques también fueron impulsados por la cooperación bilateral, así como los principales organismos de cooperación para el desarrollo como es el caso de Unicef, PNUD y CEPAL, entre otros.

del Estado en fuerte articulación con el mercado de trabajo formal<sup>9</sup>. Se trata de reconocer qué condiciones pueden haber favorecido en los casos estudiados, aun con diferencias temporales, resultados muy parecidos en cuanto aceptar e institucionalizar un cambio de enfoque en materia de protección social que torna dominante la perspectiva de atención a la pobreza como campo especializado de la política social asistencial.

A los fines del análisis, establecemos como *necesaria* una condición que no puede faltar y como *suficiente* algo que debe saturar para que se produzca el resultado. En este sentido, lo que es considerado como *necesario*, no siempre es suficiente para que se dé un determinado resultado. Para que los resultados de la/s reforma/s se produzcan hay condiciones *suficientes y necesarias* que se pueden establecer para cada dimensión con distinto peso relativo según el caso.

### **i. Condiciones derivadas de las coyunturas electorales**

Esta dimensión comprende lo referido a la influencia de la opinión pública en la introducción del plan de reforma, particularmente en escenarios de habilitación de cambios como es la coyuntura electoral. En este punto hay evidencia de la influencia que tiene en el proceso el temor a perder beneficios a los que se accede, así como las expectativas por la producción de mejoras. Al momento de impulsarse la reforma del Estado en América Latina, el contexto social y económico era turbulento. En ambos países se habían dado episodios inflacionarios, que en el caso de la Argentina eran mucho más dramáticos por la cercanía temporal de la experiencia hiperinflacionaria que motivó, entre otras cosas, el adelantamiento de las elecciones presidenciales en 1989. En ese contexto críti-

co, se instaló al déficit fiscal como problema de la economía y causa principal de la inflación y se justificó la refinanciación de las deudas externas en una escalada que terminó en la crisis de inicio de siglo.

La *coyuntura electoral* juega a favor de las reformas por cuestiones vinculadas a la crisis económica, los procesos hiperinflacionarios y el malestar social derivado de este contexto se combinaron con la campaña regional sobre la responsabilidad del Estado en la sucesión de las crisis que se venían experimentando en materia económica. La agenda, anunciando o no las reformas, es un elemento a considerar como de alta influencia, quizás por desconocimiento y/o ingenuidad sobre la posibilidad de experimentar beneficios.

En cuanto condiciones necesarias, identificamos: contexto electoral y un gobierno en representación de un gobierno con base popular (no conservadora) más allá de que se trate o no de una coalición política. Mientras que el conocimiento de las reformas como parte de la agenda de gobierno, sería una condición suficiente.

### **ii. Los condicionantes derivados de las instituciones políticas**

Esta dimensión refiere a los aspectos institucionales de organización del Estado previos a las reformas. Para estimar el impacto de la reforma del EB, la bibliografía sugiere diferenciar entre dos dimensiones del diseño institucional: 1) *horizontal*, que se refiere al grado de concentración/dispersión del poder en función de las instituciones constitucionales; 2) el nivel de *integración vertical*, es decir, el grado en que el poder está concentrado nacionalmente o delegado en otras autoridades locales (Pierson, 1996)<sup>10</sup>. Al respecto, hay evidencia contradictoria y no concluyente, ya que hay casos don-

---

9 Según la definición de sistema de bienestar propuesta en este mismo desarrollo.

---

10 Eloísa del Pino (2008).

de la concentración juega a favor de incrementar la capacidad de reforma y viceversa. El eje sigue siendo la rendición de cuentas y la culpa respecto a resultados que puedan ser desfavorables (Pierson, 1994).

En este caso, se observa como condición necesaria la existencia de legislación y normativas que respalden las reformas (imputación presupuestaria, competencias, etcétera) que remite a la organización horizontal. Como condición suficiente se identifica el hecho de involucrar los gobiernos provinciales y/o departamentales y municipales en una nueva reasignación de competencias, funciones y partidas presupuestarias. Lo que se define como integración vertical y supone alguna concentración mayor de poder delegado en autoridades locales.

### **iii. Condiciones derivadas de la participación social**

Esta dimensión refiere al sistema de participación de los actores sociales en las políticas que sustentan al EB. Al respecto la bibliografía parte de dos observaciones: por un lado, que el EB no necesariamente retrocede ante la pérdida de poder de los partidos y grupos de izquierda y que la resistencia de los sindicatos ha limitado la eficacia de las reformas tal cual querían ser aplicadas. En tal sentido, se observa que en ambos casos la participación social organizada no parece ser un elemento que afecte la introducción y avance de las reformas hasta que se pone en juego la gobernabilidad. Hay dos aspectos a considerar que son: el proceso sumó actores sociales que pudieron tener algún protagonismo, los gremios no se movilizaron hasta avanzadas ya las reformas estructurales y producido altos índices de desocupación, definitivamente el contexto de crisis acelera las reformas que hasta el momento habían tenido mayor resistencia.

### **iv. Condiciones derivadas de la política y su sector**

Las políticas de bienestar tienen aspectos que pueden condicionar su reforma según: la elegibilidad de sus beneficiarios (normas y criterios), el tipo de las prestaciones (su competencia con el sector privado), la financiación (fuentes y sustentabilidad) y los actores que las gestionan (Ferrera, 1996 y Bonoli y Palier, 1998)<sup>11</sup>. En principio hay acuerdo en que las prestaciones que benefician a todos los ciudadanos son más difíciles de modificar que aquellas que benefician sólo a unos pocos. Por regla general, los programas con una larga tradición y que han generado amplias clientelas beneficiarias son más difíciles de modificar. Veamos cómo se da esta premisa en los casos estudiados donde las políticas previsionales y de educación pública, entre otras, tienen una amplia cobertura y larga tradición, mientras que los sectores de bajos recursos que no tenían inserción en el mercado de trabajo no tenían un tratamiento diferenciado.

Hasta que se inician las reformas, los componentes de la política social destinados a la población más pobre tenían una expresión marginal dentro de los sistemas de protección social, tales como: eximiciones de pago de aranceles, subsidios por prótesis, medicamentos, etcétera. La reforma plantea dos movimientos simultáneos, por un lado, crea prestaciones y líneas de abordaje para población que hasta el momento era un beneficiario marginal (programas focalizados) y, por otro lado, plantea restricciones materiales y simbólicas de las prestaciones sectoriales y universales para el conjunto de los beneficiarios históricos. Esto ocurre al mismo tiempo en que por aumento de la desocupación las clases medias demandan más servicios al sector público. Este proceso no tiene momentos definidos, se va dando de modo progresivo y se expresa en las

---

11 Citados por del Pino (2008).

condiciones de accesibilidad a las prestaciones, su segmentación y progresivas restricciones por efecto de los recortes, reasignaciones de personal, desprofesionalización, etcétera.

El componente de programas focalizados está particularmente atravesado por la descentralización del Estado, ya que las nuevas prestaciones se harían bajo ese nuevo principio. Las políticas territoriales generaron mucha expectativa y en algunos casos mejores condiciones de accesibilidad mientras duraban los nuevos proyectos. Por ejemplo, es el caso de los equipamientos sociales barriales que luego el Municipio debía mantener funcionando con recursos propios.

En cuanto a condiciones de mayor influencia, señalaremos las áreas de vacancia para los programas focalizados y el gradual deterioro de las prestaciones universales (calidad, accesibilidad y cobertura).

Como condiciones necesarias se identifica la existencia de temas y sectores vacantes, en caso de que las reformas posibiliten el abordaje de problemas para lo que no había recursos asignados y/o accesibles. Las articulaciones con nuevos ejecutores que suman capacidad resolutive y llegada a nuevos beneficiarios es también una condición necesaria. La expectativa y potenciales beneficios son condición suficiente y opera en la coyuntura, especialmente en la primera puesta en marcha de las reformas donde los resultados restrictivos no son visibles.

## v. Condiciones derivadas de la propia reforma y su estilo

En lo que respecta a las políticas sociales la reforma apuntó a nivel del discurso público a la reducción del *déficit fiscal* y eficientización del Estado, esto se lograría dejando atrás el modelo de Estado de Bienestar indicado como responsable de las distracciones del Estado y denominado como "benefactor". El supuesto era que en la medida en que el Estado puede desligarse de tareas que podía y debía hacer el

mercado, podría cumplir de modo más eficiente lo que son sus responsabilidades indeclinables como: salud, educación y atención de población vulnerable<sup>12</sup>.

La lista de temas problematizados desde esta perspectiva tuvo dos agendas difusamente separadas en el tiempo: la primera apuntó a poblaciones vulnerables y sus problemáticas asociadas: niñez (desde la perspectiva de cuidado comunitario), población rural y grupos étnicos (pobreza rural, equipamiento social y educación), provisión de agua potable, salud materno infantil (con foco en el control nutricional). En una segunda impronta, ya expresada la crisis de empleo, se suman los programas de mejoramiento habitacional, provisión de equipamiento social de villas y asentamientos, jóvenes (primer empleo), emprendimientos socioproductivos y, sobre el final de las reformas, se ensayan los primeros *programas de transferencia monetaria* que luego tendrían un crecimiento exponencial.

En este aspecto, se reconoce como condición necesaria: i. El desprestigio de las prestaciones público-estatal; ii. La creación de nuevas autoridades sociales. Como suficiente, se reconoce: i. Las condiciones diferenciadas de contratación de los profesionales/consultores actuantes en el nuevo campo y ii. la formación de opinión a partir de la visión positiva por parte de voces con autoridad y/o reconocimiento público.

## vi. Condiciones derivadas de la coyuntura económica

A medida que la situación económica se deteriora es posible también encontrar más indicios de los llamados prerrequisitos, recomendaciones y/o financiamiento con destino

---

12 El tema vivienda no está mencionado en las recomendaciones del BM y del BID como parte de las prestaciones que podría dar el Estado reformado.

unívoco para tal o cual programa<sup>13</sup>. Aspecto que, en sí mismo, si no es demandado, es leído como una recomendación y/o el resultado de una negociación mayor.

En este artículo, y como resultado de los análisis producidos, se postula que la diferencia final de las reformas del sector social en general, pero particularmente de atención a la pobreza se explican en la gradualidad con que se producen las crisis económicas y las condiciones de partida (historia y nivel de legitimidad de la institucionalidad previa de las políticas sociales) que actúan como contexto de las reformas e influyen en la introducción de cambios y adopción de fórmulas que ponen en crisis el modelo de asistencia anterior. Al final del proceso, el componente político es más significativo que el programático.

En esta dimensión convergen condiciones necesarias a la vez de suficientes con alta consistencia. Al respecto se destaca al endeudamiento como condición necesaria, así como la alta conflictividad que derivan de las condicionalidades. Como suficiente, se reconoce la capacidad (baja) de negociación del actor público-estatal al momento en que se negocian los términos de la cooperación y se solicitan las reformas (principalmente las que pueden significar una restricción). El sobreendeudamiento es condición necesaria y suficiente.

## Conclusiones

Atentos a los resultados de este análisis, la evolución del proceso arrojó algunas claves donde la dimensión política, particularmente el desempeño de la *elite política* frente a los programas de reforma que materializaron principalmente los BMD y el FMI, tienen un lugar central en el proceso. En tal sentido, una vez

que cambia la coyuntura favorable a las reformas, ante la profundización de la crisis (*default* y estallidos sociales) y agotadas las expectativas de los beneficios del giro neoliberal, se abrió una compuerta para los gobiernos populares que asumieron en la post crisis para convalidar o revertir algunos de los cambios en el campo de los sistemas de bienestar.

La convergencia de condiciones necesarias y suficientes en los procesos de reforma de los esquemas de protección social (asistencia y protección), refuerzan tanto el rol de los actores políticos y las burocracias locales (dimensión política), como del sobre endeudamiento externo y la pérdida del control sobre resortes propios de la economía. También en el proceso estudiado se destaca la creación de autoridades de aplicación que son las que viabilizan con su acción la ejecución de las reformas.

---

13 Al respecto hay programas de reforma (por ejemplo: cajas jubilatorias y educación) que tienen dos o tres renovaciones, mientras que otros, ninguna.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Estrategias para reducir la pobreza*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*. [Archivo pdf]. Washington D.C.: BID. Disponible en: <http://abcdonline.com.ar/teal/info/TEA0474.PDF>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *América Latina frente a la desigualdad*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*. Washington D.C.: BID.
- Clemente, A. (2005). *Deuda externa y deuda social. Dimensiones sociales, políticas y económicas*. En *Plan Fénix: propuestas para el desarrollo con equidad* (pp. 33-43). Buenos Aires: Ediciones Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Economicas, Ciencias Sociales y Derecho.
- Correa, R. (2002). Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad. *Revista de la Cepal*. (76), 91-92.
- Cravino González, S. (1999). *Políticas Sociales en Uruguay*. (A. d. Gubernamentales, Ed.). Recuperado el 8 de octubre de 2016, de Asociación de Administradores Gubernamentales: [http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/13/a13\\_10.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/13/a13_10.pdf)
- del Pino, E. (2008). *La reforma del Estado de Bienestar Bismarckiano: Instituciones político-económicas, opinión pública y estilo de la reforma de la protección por desempleo en Francia y España*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP).
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (1997). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social (1980-1997)*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica y Social. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Elías, A. (2005). Principales desafíos del gobierno progresista uruguayo. *Realidad Económica*. Núm. 68, 85-95.
- Jaime, F. y Sabaté, F. (2005). *Gobernanza e Instituciones Financieras Internacionales ¿Qué Hay de Nuevo en el Apoyo a las Políticas de Desarrollo?* Consultado en: <http://biblioteca-virtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyApor>
- Midaglia, C., Castillo, M., y Fuentes, G. (2009). El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista chilena de Administración Pública*. Núm. 15-16, 123-154.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Ragim, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad* (U. d. Andes, Ed.). Bogotá: Siglo del hombre Editores.

### Para citar este Artículo de investigación:

Clemente, A. (2019). Reforma de las políticas sociales y deuda externa. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 189-200.

# “Artesanos de la Unidad”: *Misioneros de Francisco y los movimientos sociales en tiempos macristas*

“Artisans of the Unity”:

*Missionaries of Francis and social movements in Macri’s times*

Por Pablo Forni\*

Fecha de Recepción: 02 de mayo de 2019.

Fecha de Aceptación: 27 de agosto de 2019.

## RESUMEN

Este artículo de investigación analiza al Movimiento Misioneros de Francisco surgido en el año 2014 en el seno de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) con el propósito de difundir el mensaje del Papa. A pesar de haber sido un actor social ignorado en la vasta literatura sobre “pique-teros”, los Misioneros poseen la capacidad de aunar en su accionar lo social, lo político y lo religioso, constituyendo así un laboratorio de ideas teológico político que desafía la identidad y repertorios de las organizaciones sociales de base. Recuperando la perspectiva teórica de los movimientos sociales planteada originalmente por Melucci, este trabajo fundamenta su propuesta en un estudio cualitativo en base a material institucional, observación participante y entrevistas abiertas a miembros de la

organización. Uno de los principales aportes de la investigación sostiene que Misioneros de Francisco es un actor fundamental en la conformación de un sistema de acción multipolar que hace posible la unidad de las históricamente divididas organizaciones sociales desde la teología y pastoral del pueblo.

**Palabras clave:** *Misioneros de Francisco, Teología del Pueblo, CTEP, Movimientos Sociales.*

## ABSTRACT

This article analyzes the Missionaries of Francis Movement emerged in 2014 within the Confederation of Workers of the Popular Economy (CTEP) with the purpose of spreading the message of the Pope. Despite having been an ignored social actor in the vast literature on “piqueteros”, the Missionaries possess the

\* Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador. MA y PhD en Sociología por la University of Notre Dame. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Director del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: pforni0@gmail.com

ability to combine the social, political and religious elements in their actions, thus constituting a political theological laboratory of ideas that challenges identity and repertoires of grassroots social organizations. Recovering the theoretical perspective of social movements originally proposed by Melucci, this article bases its proposal on a qualitative study based on institutional material, participant observation and open interviews with members of the organization. One of the main contributions of the research maintains that Francis’ Missionaries is a fundamental actor in the conformation of a system of multipolar action that makes possible the unity of the historically divided social organizations from the theology and pastoral of the people.

**Keywords:** *Misioneros de Francisco, Theology of the people, CTEP, Social Movements.*

## Introducción

La tarde del primero de junio de 2018, una multitud de varias decenas de miles de personas colmaban la Plaza de Mayo en lo que constituía la mayor manifestación opositora a las políticas neoliberales del presidente Macri luego de más de dos años y medio de su gobierno. La movilización, de hecho, se había iniciado algunos días antes en varios puntos del país con diferentes actos a medida que miles de manifestantes se dirigían en micros hacia la capital de la Argentina. La plaza y sus alrededores bullían de hombres y mujeres, algunas con niños y bebés. A pesar de tratarse de una concentración tan numerosa, primaba el orden que imponían las columnas identificadas con las diferentes organizaciones convocantes de Buenos Aires y diversas ciudades y provincias del país. Los manifestantes pertenecían mayoritariamente a los sectores populares más vulnerados, miembros de organizaciones territoriales, cooperativas de trabajo, hombres, mujeres con niños pequeños e incluso bebés. En mucha menor proporción, se podían ver grupos de miembros de algunos sindicatos,

así como de algunos partidos y agrupaciones políticas de orientación kirchnerista o bien de izquierda.

Se trataba del acto de cierre de la “Marcha Federal por pan y trabajo” convocada por la ascendente Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) junto a las principales organizaciones sociales tales como Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa, el Frente Popular Darío Santillán y el Frente de Organizaciones en Lucha. Adhería también la Central de los Trabajadores autónoma (CTA) así como un puñado de sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT). Los lemas de la marcha era Tierra, Techo y Trabajo y la Unidad de los Trabajadores. Asimismo, se solicitaba la promulgación de una ley de emergencia alimentaria, una ley de infraestructura social, un proyecto de integración urbana, la declaración de emergencia en adicciones y una ley de acceso a la tierra. Algo llamativo de la marcha era la profusión y la diversidad de símbolos de tradiciones políticas diversas. Se podían ver carteles identificando a cada organización social participante, banderas rojas y hoces y martillos, múltiples imágenes del Che Guevara, así como de Evita, estrellas federales y otros símbolos peronistas, banderas argentinas, carteles y globos de sindicatos diversos.

En el momento culminante de la concentración y poco antes de que el secretario general de la CTEP diera su discurso fustigando las políticas neoliberales del gobierno nacional, dos pequeños grupos de militantes, algunos identificados con pecheras con los colores papales (amarillas o blancas) con la leyenda “Movimiento Misioneros de Francisco” se las arreglaron para abrirse paso hasta el palco portando una imagen de la Virgen de Luján y otra de San Cayetano. Las imágenes fueron finalmente colocadas en el centro del palco, adelante, en la ubicación más visible.

Los discursos que siguieron fueron sobre cuestiones sociales, sindicales y políticas como

correspondía a las consignas y a las organizaciones convocantes y no se mencionaron en ningún momento cuestiones de índole religiosa. Tampoco se veía a obispos o miembros del clero, o bien instituciones oficiales de la iglesia católica. ¿Qué es “Misioneros de Francisco”, ¿Cuáles son sus orígenes, integrantes y actividades? ¿Qué papel juega “Misioneros de Francisco” en el amplio frente de movimientos y organizaciones sociales, sindicales y políticas que se viene articulando contra las políticas neoliberales del presidente Macri? Por último, ¿por qué en esa imponente jungla de símbolos entremezclados de tan diversas y fuertes tradiciones políticas y sindicales, los organizadores privilegian a aquellos provenientes de la religiosidad popular? y, en términos más generales, ¿Cómo actúan estos símbolos e imágenes religiosas en la constitución y dinámica de los movimientos sociales?

La estrategia metodológica es cualitativa, basada en entrevistas con dirigentes y miembros de Misioneros de Francisco, así como la observación de marchas, actos y eventos en espacios públicos de la ciudad de Buenos Aires, documentos y declaraciones de la organización, así como bibliografía sobre la teología y pastoral del pueblo. Las entrevistas abarcaron desde altos dirigentes de la CTEP a miembros de base de diferentes movimientos sociales que participan de las actividades de Misioneros. Asimismo, se recopilaron notas e imágenes de diferentes redes sociales. El trabajo de campo se realizó entre julio y noviembre de 2018.

### “Sedentarios del presente”

Los movimientos sociales surgidos en la Argentina a partir de la década del noventa han sido ampliamente estudiados, sin embargo, la perspectiva teórica de los nuevos movimientos sociales prácticamente no ha sido utilizada. La aproximación teórica recuperada en este artículo surge en Europa bajo el impacto del mayo francés de 1968 y ha sido denominada como “nuevos movimientos sociales”. Los teóricos

posestructuralistas, posmodernistas, del multiculturalismo, anticolonialismo, ambientalistas, feministas y *queer* subrayaron la naturaleza construida de las diversas identidades sociales que se desarrollan en los movimientos durante los 70s y 80s (Buecheler, 2011). Desde entonces, destacados sociólogos han dirigido su atención a los nuevos movimientos sociales, basta con recordar aquí a Touraine, Habermas y Castells. Este artículo se centra en los desarrollos teóricos del italiano Alberto Melucci, quién a diferencia de los anteriores, no parte de los efectos de un nuevo tipo de sociedad, sino que se concentra en analizar a estos nuevos movimientos sociales en sí, cómo construyen y mantienen su identidad colectiva.

Un aspecto central a tener en cuenta es que, a diferencia de perspectivas más tradicionales como las provenientes del marxismo, no considera al movimiento social como un actor de pie en el escenario de la historia. El mismo es concebido como un amplio conjunto de organizaciones, instituciones, grupos más o menos informales y redes interpersonales que cotidianamente y a lo largo de muchos años vienen recreando identidades colectivas, acciones sociales, políticas y en este caso también de índole religiosa. El movimiento tiene fronteras difusas, muta permanentemente a medida que es construido y reconstruido por múltiples interacciones para seguir existiendo como tal.

Tampoco es simplemente un reflejo o producto de determinaciones propias de la estructura social. Esta última es ciertamente importante tratándose de organizaciones que buscan la organización comunitaria, movilización y representación del tercio más vulnerable y excluido de la sociedad argentina. Sin embargo, la exclusión o la desigualdad no generan *per se* al movimiento. Se necesitan organizadores, redes interpersonales de interacción, repertorios, identidades, entre otros elementos, que lleven a una definición común de la situación y a la acción colectiva. Los movimientos no pueden ser tomados como un dato, es su constitución,

evolución y sostenimiento en el tiempo lo que debe ser analizado.

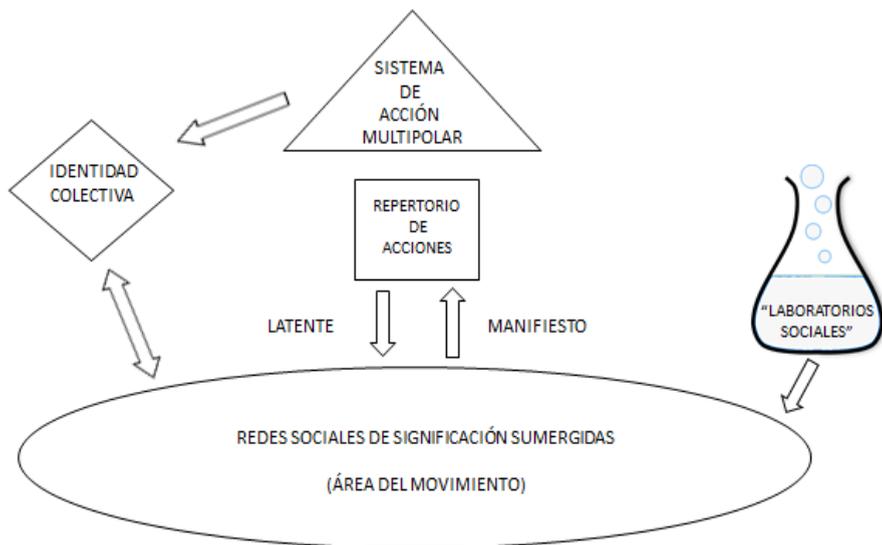
Para Melucci, las sociedades de fines del siglo pasado ya se basaban en la producción de símbolos y en el procesamiento de información de acuerdo a la lógica instrumental de los sistemas administrativos. Los conflictos, por tanto, se producen en la intersección de la producción de información, los recursos simbólicos y el control social. Los nuevos movimientos sociales generan y enarbolan símbolos, mensajes y otros repertorios que construyen y refuerzan sus identidades y constituyen en sí mismo un desafío a los códigos dominantes y al poder establecido (Melucci, 1989). Otra característica de estos movimientos es que no sólo buscan objetivos políticos a fin de promover cambios sociales, sino que ya practican de alguna manera aquello que persiguen en el día a día sin esperar a obtener el poder. Algo muy importante desde esta mirada es que los movimientos sociales se sostienen y alimentan desde un sinfín de redes sociales cotidianas que pueden involucrar grupos de diversa índole, individuos y organizaciones en las que se constituyen y sostienen las identidades colectivas. Tales redes sumergidas pueden permanecer en estado latente o bien volverse visibles o manifiestas en torno a la implementación de los repertorios de acción propios de cada movimiento en determinadas circunstancias. La contrapartida de estas redes es la constitución de un sistema de acción multipolar en el que los distintos agrupamientos, organizaciones o colectivos que integran el movimiento discuten y deciden de alguna manera los cursos de acción a seguir, conformando la arena política del movimiento.

La identidad colectiva es una definición compartida de la situación surgida del sistema de acción multipolar de todos los integrantes surge entre ambos (Melucci, 1989; 1996; Chihu Amparán y López Gallegos, 2007). Los repertorios de acción, tal como los definieron Tilly y Tarrow son el conjunto de herramientas

y acciones de protesta que son utilizadas por un movimiento en un determinado momento histórico. Los componentes de este repertorio pueden estar tomados de otros movimientos o geografías o bien ser elaboraciones del propio movimiento (Tilly, 2002; Tarrow, 2012). El gran aporte teórico de Melucci es señalar que tales elaboraciones o creaciones ocurren en algunas partes de las redes sumergidas que devienen verdaderos laboratorios sociales por la originalidad e intensidad de su codificación de información, así como su creatividad (Melucci, 1989). De este modo, las redes sumergidas son la base constitutiva y sustantiva del movimiento.

**Figura 1:**

Esquema analítico para el análisis de los Movimientos sociales.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Melucci.

Para comprender a los Misioneros de Francisco y su papel en los movimientos sociales de la Argentina contemporánea es particularmente adecuada esta perspectiva fundamentalmente simbólica e identitaria, a pesar de que se origina en las investigaciones de Melucci sobre las vicisitudes y transformaciones de las organizaciones y grupo provenientes de la “nueva izquierda” (contracultura, feminismo, ambientalismo) durante los años 70s y 80s en la ciudad de Milán (norte de Italia). Obviamente, se trata de casos muy diferentes en un contexto también muy disímil. Sin embargo, algunos rasgos centrales de Misioneros de Francisco hacen que esta perspectiva se presente como adecuada y fértil. Entre estos se pueden destacar aquí el papel central de lo simbólico y cultural materializado en las imágenes religiosas, por ejemplo, el carácter meta político del movimiento, o sea que más allá de la agenda política en la que se encuentra

comprometido enarbola valores y fines que trascienden la política coyuntural y, vinculado con este último, el ejercicio cotidiano de estos valores y creencias más allá de lo que suceda en la coyuntura política. Melucci aludía a los movimientos que estudiaba en Milán como “nómades del presente” pues habían desanclado sus identidades de la clase social y la religión tradicional y buscaban constituir y reconstituir nuevas identidades en la sociedad postindustrial y postmoderna. Los Misioneros de Francisco, en contraste, tienen una fuerte identidad de clase como el tercio excluido de la sociedad argentina y construyen su identidad a partir de formas muy tradicionales de religiosidad que los anclan en la historia del país y de la región. Por esto sería más adecuado denominarlos como “sedentarios del presente”. Sin embargo, comparten el desarrollar una forma de experimentar el tiempo y el espacio de un modo muy distinto e incluso desafiante

de la racionalidad instrumental y la lógica imperante en la cultura moderna. En términos temporales, se enlazan con una primera evangelización iniciada hace 500 años a escala continental, de hecho, son parte de una segunda evangelización que es como una continuación y reafirmación de la primera. En términos espaciales, presentan la capacidad de sacralizar o re sacralizar espacios, actividades y objetos de modo creativo y también desafiante de la cultura imperante. Las capillas y las imágenes remiten a un espacio sagrado en términos de Mircea Eliade se hace presente en lo cotidiano resignificando tiempo y espacio en torno suyo (1973).

### **La continuidad de los movimientos sociales a lo largo de dos décadas**

Existe en la Argentina una fuerte tradición asociativa, especialmente en lo que respecta a los sectores populares. A lo largo del siglo pasado, organizadores de muy variada orientación ideológica impulsaron grupos, organizaciones y movimientos activos en lo social y lo político. La resistencia a las reformas neoliberales implementadas durante la década del '90 dio lugar a el desarrollo de movimientos sociales con repertorios renovados entre los excluidos. Con sus primeras expresiones en las puebladas y cortes de ruta de General Mosconi y Cutral Co, las organizaciones de desocupados se fueron consolidando en el Gran Buenos Aires y otras grandes ciudades hacia el final de la misma década. Su repertorio incluía las movilizaciones masivas, así como el corte de calles y rutas en reclamo de asistencia estatal en forma de alimentos, subsidios y también programas de empleo. Fue la modalidad del corte de rutas la que hizo que se los denominara genéricamente (y muchas veces despectivamente) como “piqueteros”. Entre sus organizadores se encontraban militantes sociales, políticos y sindicales de diferente extracción y tradiciones ideológicas abarcando desde la izquierda marxista (trotskistas, comunistas)

hasta la izquierda peronista e instituciones eclesiales. Lo ideológico, así como lo territorial llevara a la articulación de una serie de movimientos y frentes piqueteros que a pesar de sus diferencias tenían en común el reclamo al Estado y considerarse a sí mismo como *outsiders* a los partidos políticos dominantes y enfrentados drásticamente al gobierno. El nuevo movimiento piquetero jugó un papel muy importante en el ciclo de protestas y luchas que desembocaron en la caída del presidente De la Rúa en el 2001, así como en la convocatoria a elecciones al año siguiente.

A partir del 2003, el cambio en la orientación política del gobierno de Néstor Kirchner y el gradual mejoramiento de la situación socioeconómica cambió drásticamente el escenario para este movimiento. Algunas organizaciones cuyos líderes compartían cierta identidad peronista con el gobierno comenzaron a organizarse a nivel nacional en un movimiento que, preservando la base territorial y la capacidad de movilización alcanzada en los años previos, devino oficialista y con creciente apoyo gubernamental, tal como fue el caso aquellas que con el liderazgo de Emilio Pérsico conformaron el “Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita”. Otras ensayaron acercamientos al gobierno para luego alejarse o bien se definieron como opositoras enarbolando una identidad más vinculada a la izquierda de origen marxista. Cabe señalar que la memoria de una identidad peronista jugó un papel importante en todo este proceso, ya sea que se tratara de militantes que habían formado parte del peronismo de izquierda en los años setentas o bien se hubieran iniciado en la actividad social y política en las organizaciones piqueteras de la década del noventa (Natalucci, 2015; Schuttenberg, 2015). Más allá de las diferentes orientaciones ideológicas y estrategias adoptadas en la arena política, los grupos, redes de militantes y organizaciones siguieron activos en sus territorios

A principios del año 2005, Pésico convocó a dirigentes y referentes de otras organizaciones a fin de superar la fragmentación y conformar un movimiento social y político nítidamente kirchnerista. Natalucci identifica a tres vertientes: organizaciones territoriales de pasado “piquetero”, organizaciones vinculadas a la estructura territorial del Partido Justicialista y a militantes provenientes de distintos grupos y organizaciones en diferentes partes del país. El lanzamiento oficial del Movimiento Evita se hizo en mayo de ese mismo año. Desde ese momento fundacional, reivindica un “nacionalismo popular revolucionario” y la posibilidad de concretar a través del kirchnerismo las tres banderas históricas del peronismo clásico: Justicia social, soberanía política e independencia económica. Asimismo, desde su origen, propone un acercamiento a la Confederación General del Trabajo (CGT) a fin de alcanzar la unidad de la clase trabajadora. Entre las características centrales del Movimiento Evita pueden destacarse la identidad peronista, la militancia territorial entre los más pobres y excluidos, la presencia de múltiples cooperativas y expresiones de la economía social o popular y la búsqueda de heteronomía política a través de diferentes coyunturas (Natalucci, 2012; 2015).

Como ya señalamos, desde fines de la década del noventa y más aún a partir del 2003, los movimientos y organizaciones sociales incorporan a sus repertorios de acción una gama de programas sociales de empleo, así como micro emprendimientos productivos y cooperativas de trabajo variadas. Las políticas sociales que desde el Estado establecen vínculos con ellos en sus territorios afianzan dicho repertorio que se vuelve muy importante en el día a día. A diferencias de las manifestaciones multitudinarias y los cortes de calles y rutas, se trata usualmente de redes sumergidas con escasa visibilidad, excepto en momentos de demanda o protesta. Sin embargo, estas actividades vinculadas a la economía informal o

popular devienen, con el paso de los años, en nuevos patrones asociativos al interior de estos movimientos sociales e incluso más allá de los mismos.

En el año 2011, se plantea una importante novedad en este sentido. Las cooperativas del Movimiento Evita junto al Movimiento de Trabajadores Excluidos, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas y la Cooperativa Textil La Alameda fundan la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Esto implica la apuesta por un principio novedoso para el aglutinamiento de movimientos, cooperativas y organizaciones muy variadas. No se trata ya de un principio político partidario, ni territorial, ni ideológico, sino eminentemente gremial e inserta en la Confederación General del Trabajo (CGT). Pretende cubrir el enorme espacio vacante de organización y representación de los trabajadores de la economía informal o, tal como los organizadores la definen, economía popular, no abarcada por los sindicatos establecidos. Posteriormente, se irán incorporando organizaciones tales como el Movimiento Popular La Dignidad, el Movimiento Popular Patria Grande, el Frente Popular Darío Santillán, el Movimiento Nacional Campesino Indígena, el Movimiento 8 de Octubre, la organización la organización Los Pibes, entre otras, logrando un despliegue nacional tal como evidencia la Marcha Federal mencionada al comienzo de este artículo.

Ciertamente, la organización y representación de los trabajadores de la economía popular no es una tarea sencilla en absoluto. Éstos no tienen empleador ni salario fijo y se encuentran distribuidos por todo el país, trabajan mayoritariamente en pequeñas unidades económicas o bien son cuentapropistas aislados. La estructura organizacional de la CTEP combina la división por ramas de actividad con el criterio territorial teniendo su sede nacional en un viejo edificio estatal ocupado y recuperado originariamente por el Movimiento Evita. Las

ramas que integran la CTEP son cartoneros, indumentaria, campesina, motoqueros, vendedores ambulantes, programas sociales, artesanos y feriantes. A su vez, existen seccionales que representan provincias y/o municipios de acuerdo a la magnitud de la organización. El ánimo de los impulsores de la CTEP fue desde el inicio tener como interlocutor al Ministerio de Trabajo y no solamente al de Desarrollo Social como sucedía hasta entonces con las organizaciones y cooperativas que la integran. Sin embargo, sólo luego de cinco años de reclamos obtuvo del Ministerio de Trabajo una personería social (no gremial como solicitaban) en los últimos días de la presidencia de Cristina Kirchner en diciembre de 2015.

A diferencia de los años noventa en los que las organizaciones piqueteras mantuvieron fuertes divisorias en torno a la ideología y las estrategias política, en años recientes se constatan estrategias y vocación de unidad más allá de viejos enfrentamientos. De hecho, se constituye a partir de la presidencia de Macri un nuevo sistema de acción multipolar que aún cada vez más movimientos y grupos en lo que va tomando la forma de un gran frente social inédito. Ahora bien, esta nueva estrategia en la arena política se corresponde y expresa en un nuevo repertorio que conjuga lo religioso con lo social y lo político. Una expresión clara de esto último es el 7 de agosto, Día de San Cayetano, patrono del trabajo en la Argentina, se haya convertido desde el 2016 en una fecha muy importante para la CTEP y los movimientos sociales en general. Ese día, la CTEP junto a Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa marcharon desde el Santuario de San Cayetano en el barrio de Liniers hasta Plaza de Mayo (aproximadamente 15 kilómetros atravesando toda la ciudad de Buenos Aires). El lema de la marcha fue: “Tierra, Techo y Trabajo”, estas “tres T” que surgían de la Cumbre de los Pueblos realizada en Bolivia el año anterior bajo el liderazgo del Papa Francisco. El santuario de San Cayetano no solamente es un

sitio importante de religiosidad popular, cabe recordar que en 1981 fue dónde se manifestaron organizaciones sindicales contra la dictadura militar con el lema “Paz, Pan y Trabajo”.

La decisión de que la marcha saliera del santuario de San Cayetano fue arduamente discutida entre las organizaciones sociales, algunas no estaban de acuerdo y querían en cambio que el punto de partida fuera el puente Pueyrredón que une a la Ciudad de Buenos Aires con Avellaneda (provincia de Buenos Aires) en conmemoración de los militantes sociales Kosteki y Santillán muertos a manos de la represión policial en 2002. La posición de partir de San Cayetano fue la que primó en la discusión, aunque se descartó la idea original de dirigentes de la CTEP de que el obispo de Buenos Aires bendijera las imágenes al momento comenzar la marcha. El éxito y la repercusión de esta marcha fue el punto de partida para que las tres organizaciones convocantes, denominadas informalmente desde entonces como “los Cayetanos”, actuaran de manera conjunta y fueran sumando a otras organizaciones y grupos a su estrategia de unidad de las organizaciones sociales. Las marchas del 7 de agosto de 2017 y 2018 fueron más numerosas y tuvieron la adhesión y participación de cada vez más organizaciones sociales y políticas opuestas a las políticas del gobierno de Macri. Lo más importante a señalar aquí es que la pequeña organización que encabeza la primera marcha de 2016, así como las siguientes, es “Misioneros De Francisco” portando imágenes del santo, así como de la Virgen de Luján.

Las marchas de San Cayetano a Plaza de Mayo incorporaron la portación de imágenes religiosas en ocasión de marchas y actos de los movimientos sociales e incluso al entierro de un militante social. El proceso de unidad articulado por los dirigentes de cada movimiento reunido por “los Cayetanos” fue simbólicamente acompañado por estas imágenes, aunque muchas veces no se las mencione en las

convocatorias o discursos de sus líderes. Ciertamente, la religiosidad popular que se expresa en imágenes como la de la Virgen de Luján o San Cayetano no son ajenas a la vida de los barrios del Gran Buenos Aires donde tienen sus raíces todas estas organizaciones, pero hasta este momento nunca habían sido enarboladas y portadas por las mismas. Esta novedad es responsabilidad de ciertas redes sumergidas de militantes y referentes que desde hacía tiempo (años o décadas) se sentían cercanos a ciertos desarrollos pastorales de la Iglesia Católica en sus territorios.

### **Quiénes son los Misioneros de Francisco**

A partir de las marchas del 7 de agosto, el repertorio que los movimientos sociales comienzan a poner de manifiesto desarrollos que venían gestándose hace años (de modo latente) en las redes interpersonales y grupales sumergidas que atraviesan a diferentes organizaciones tales como el Movimiento Evita<sup>1</sup>. En efecto, los primeros encuentros de Misioneros de Francisco se realizaron en 2014 en la sede de la CTEP en el barrio de Constitución en la ciudad de Buenos Aires y participaron de las mismas un puñado de militantes mayoritariamente del Movimiento Evita que se identifican como de religión católica y cuentan, en ciertos casos, con participación en grupos o

instituciones católicas en algún momento de su biografía. Participan también un sacerdote de la zona oeste del Gran Buenos Aires y un administrador gubernamental activo en la gestión de instituciones eclesiales y ONGs.

De las entrevistas realizadas, surge un relato originado en la transmisión oral según el cual la idea de crear Misioneros de Francisco surgió cuando el fundador y dirigente máximo del Movimiento Evita, Emilio Pérsico, viajó al Vaticano poco después de la asunción del Papa Francisco para que éste bautizara a su hijo. Cabe aclarar que Monseñor Bergoglio y Emilio Pérsico se conocían y conversaban desde hacía ya varios años a raíz del acercamiento del entonces obispo de Buenos Aires a diferentes referentes de organizaciones sociales. En esta ocasión, Pérsico habló con el Papa sobre la necesidad de crear una organización que llevara su mensaje a las zonas más pobres y apartadas, a aquellos lugares donde no llegaba la Iglesia Católica. Podría señalarse aquí un paralelismo con el relato sobre la creación del Movimiento Evita que se originó en una charla del mismo Emilio Pérsico con Néstor Kirchner en los comienzos de su mandato presidencial.

Misioneros de Francisco lleva en estos años construidas cerca de una veintena de capillas u oratorios en áreas muy pobres y excluidas del Gran Buenos Aires, así como unas pocas más en otras partes del país. Las primeras de estas capillas fueron construidas durante el 2015 con apoyo de planes gubernamentales principalmente de las cooperativas de trabajo del Movimiento Evita. Posteriormente, se fueron construyendo a partir del esfuerzo y los recursos del mismo Movimiento Evita, aunque en algunos casos existen grupos de Misioneros en un determinado barrio que no necesariamente han encarado aun la construcción de un edificio. Se trata de pequeñas edificaciones a la manera de capillas u oratorios o ermitas en las que pueden observarse imágenes de la religiosidad popular católica como la Virgen de Luján (siempre presente), San Cayetano y

---

1 A diferencia de lo que sucede con muchas organizaciones y movimientos sociales, los Misioneros de Francisco han sido estudiados recientemente desde una perspectiva propia de la sociología y la antropología del fenómeno religioso (Carbonelli y Gimenez Beliveau, 2015, 2016a, 2016b; Gimenez Beliveau y Carbonelli, 2018). La misma difiere fundamentalmente de la aquí planteada desde la perspectiva teórica de los movimientos sociales y el papel de Misioneros en relación a estos últimos.

otros santos, así como fotos de Monseñor Angelelli o el Padre Mujica. En lo que podría denominarse como un punto intermedio entre la capilla católica y la unidad básica peronista (Carbonelli y Beliveau, 2015) se realizan también misas y bautismos cuando algún sacerdote católico se acerca a las mismas.

Es difícil establecer cuál es el número preciso de integrantes de Misioneros de Francisco. En 2018 existen unos veinte grupos en diferentes municipios del Gran Buenos Aires, la mayoría de ellos con capillas a su cargo, así como algunos grupos más en otras provincias. Por otra parte, no existen listados o registros de miembros. La coordinación está a cargo de un militante del Movimiento Evita que también se dedica a tareas de gestión y administración en la CTEP. Aparte de las mencionadas capillas y las imágenes que en estas se encuentran, la organización no tiene otras posesiones, solamente algunas pecheras identificatorias de color amarillo o blanco con el nombre “Misioneros de Francisco” y “Tierra, Techo y Trabajo” y unos pocos carteles que también identifican a la organización. Misioneros tampoco cuenta con un presupuesto propio, las actividades que se realizan sean de índole pastoral o comunitaria son posibles gracias al compromiso militante de sus miembros y a recursos que proveen las organizaciones sociales de las que estos son miembros. Los alimentos de los merenderos o las ollas populares, así como los vehículos que eventualmente utilizan para sus actividades comunitarias pertenecen a organizaciones que integran la CTEP y alguno de cuyos miembros son a su vez miembros de Misioneros. Este último es uno de los rasgos más salientes para comprender la naturaleza de la organización. Los miembros de Misioneros, incluso los más activos son mayoritariamente también miembros muy activos en alguno de los frentes del Movimiento Evita o alguna otra organización de las que integran la CTEP. Asumen la identidad de Misioneros para algunas actividades específicas mientras que

para otras mantienen las de su organización de pertenencia original. Aunque es difícil establecer el número aproximado de militantes de Misioneros por lo ya señalado, esta ronda los 200 ó 300 tal como puede observarse en la movilización pública más importante para la organización, la marcha del 7 de agosto, día de San Cayetano.

Las relaciones con la Iglesia Católica han sido desde los inicios al menos tormentosas debido a que se trata de capillas sin sacerdotes y una organización sin jurisdicción. En efecto, las capillas son sostenidas por algunos vecinos o vecinas de las mismas que se sienten convocados por las tareas pastorales y se suman como “capillero/as” o “animadores”. Misioneros de Francisco, por otra parte, no dependía de ningún obispo o diócesis siendo su vínculo con la institución eclesial directo a través de la figura del Papa Francisco. Han existido conflictos en torno a la edificación de capillas a pocas cuadras de parroquias establecidas y en otros casos ha sido arduo lograr que el párroco de la zona aceptara de buen grado la instalación de la misma y se acercara a celebrar misa y bautismos. Actualmente, los nuevos nombramientos realizados por el Papa de obispos más receptivos a una pastoral popular han ayudado a distender algunas tensiones. Por otra parte, en la actualidad, los misioneros mantienen contacto con los párrocos y obispos de las diócesis en las que se encuentran.

Su número de miembros ha ido creciendo paulatinamente con la incorporación de algunos militantes de otras organizaciones sociales de las que integran la CTEP, así como por católicos en las cercanías de las capillas que se dedican a tareas de índole comunitaria y pastoral en las mismas. En efecto, estas capillas de Misioneros constituyen pequeños oratorios o ermitas donde se reza el rosario, se enseña catequesis, se visita con la imagen de la virgen los hogares de los vecinos, se realizan eventualmente velorios, etcétera. Desde el punto de vista comunitario, en las capillas funcionan

merenderos, se desarrollan actividades para la prevención de la drogadicción y otras actividades que llevan adelante las organizaciones territoriales. Una actividad importante y original del movimiento son lo que ellos denominan como “Misionadas”. Se trata de una práctica eminentemente vinculada a la pastoral popular y que consiste en llevar la imagen de la Virgen de Luján a espacios públicos muy concurridos como el *hall* de la terminal de ferrocarril de Constitución, o algún lugar de tránsito masivo, tal como la salida de una estación del ferrocarril en el Gran Buenos Aires y, una vez allí, repartir estampas o volantes de Misioneros con mensajes del Papa y oraciones, botellitas de agua bendita y conversar con los que se acercan. Algunos se detienen frente a la imagen y oran unos minutos, en alguna ocasión incluso dejan mensajes escritos para la virgen y alguno de los miembros de Misioneros se encarga de llevarlos a la basílica de Luján. A estas misionadas suelen concurrir con pecheras y carteles que los identifican como miembros de Misioneros, así como con una imagen en tamaño natural del Papa Francisco con la que muchos transeúntes se sacan fotos.

Otra actividad importante para el desarrollo de Misioneros de Francisco ha sido la de las peregrinaciones. En efecto, dos hitos en su historia son su peregrinación a Caacupé (Paraguay) en 2015 y a Temuco (Chile) en 2018 para asistir a eventos multitudinarios en las visitas del Papa a países limítrofes de la Argentina. La peregrinación a Caacupé involucró dos micros completos de miembros de Misioneros y unas veinte imágenes de la Virgen de Luján para que luego de bendecidas por el Papa fueran distribuidas entre las diferentes capillas y grupos. Un episodio interesante de esta peregrinación es que si bien los misioneros logran ubicarse con antelación en un lugar preferencial de la plaza para que el Papa pueda bendecir cada una de las imágenes que han llevado hasta Caacupé, al pasar frente a ellos Francisco primero parece no prestarles atención y lue-

go ante el gesto de un colaborador ensaya una bendición general. Sólo más tarde logran esa misma jornada que en un encuentro posterior el Papa bendiga una por una las vírgenes y a sus portadores. Los intensos sentimientos de los miembros de misioneros de desazón primero por la poca atención que les presta el Papa y luego de emoción por la bendición de las imágenes revela los sentimientos involucrados tanto en relación a Francisco como a las imágenes que han llevado desde Buenos Aires (Carbonelli y Giménez Beliveau, 2016a). Un miembro de Misioneros al recordar el episodio años después reflexionaba con un leve dejo de ironía sobre cuanto sabía Francisco realmente sobre su existencia como organización en 2015. Las peregrinaciones son un componente permanente de Misioneros, en junio de 2019, un grupo de estos se traslada a La Rioja para asistir a la beatificación de Monseñor Angelelli.

Por último, en 2018, en pos de una estrategia de unidad política y de acción, Misioneros de Francisco participa de una campaña nacional contra el hambre impulsada desde la CTEP y muchos sindicatos de la Confederación General del Trabajo. La campaña consiste fundamentalmente de montar ollas populares en diferentes puntos de la ciudad de Buenos Aires, así como del Gran Buenos Aires. Las ollas que corresponden a Misioneros están a cargo de diferentes grupos que traen para armarlas implementos y alimentos de las organizaciones de las que forman parte en el ámbito de la CTEP. Las que están a cargo de sindicatos corren por cuenta de militantes de la Juventud Sindical. Las ollas populares montadas por Misioneros solamente exhiben carteles de Misioneros de Francisco, pecheras en algunos casos e imágenes ya sea de la Virgen de Luján o San Cayetano. O sea que, si bien toda la logística y los militantes pertenecen a diferentes organizaciones sociales y políticas, en la actividad específica de la olla popular sólo se identifican como Misioneros de Francisco.

Exactamente lo mismo sucede en las marchas y actos multitudinarios en los que los Misioneros portando sus imágenes cumplen en muchos casos un papel central.

### **El “laboratorio social”: La teología y pastoral popular del Padre Tello**

No es usual en un artículo sobre movimientos sociales prestar especial atención al desarrollo de cuestiones teológicas y pastorales. Es que es imposible comprender cabalmente el espíritu y el accionar de Misioneros de Francisco sin adentrarnos en un desarrollo teológico y pastoral original que se dio fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires a partir del Concilio Vaticano II (1963-66). Se trata de la denominada “Teología del Pueblo”, conocida fundamentalmente por los escritos de los teólogos como Lucio Gera y Carlos Scannonne y de creciente relieve internacional en años recientes por la influencia de la misma en el pensamiento y la acción del Papa Francisco. Esta teología del Pueblo o Teología de la Cultura, como se la denominó en algún momento, también, es considerada por diferentes autores como una rama o aporte desde la Argentina de la teología de la liberación latinoamericana si bien difiere en aspectos centrales de esta última (Albado, 2013; 2017). La teología del pueblo nace en los debates de la Comisión Episcopal de Pastoral (COEPAL) designada en el posconcilio por la Conferencia Episcopal Argentina para que elaborara un plan nacional de pastoral acorde al espíritu del Vaticano II. Entre los peritos que la integran se destaca el Padre Rafael Tello (Rivero, 2015; Scannonne, 2017).

Rafael Tello (1917-2002) fue profesor de teología de la Universidad Católica Argentina durante dos décadas y un promotor de un sinfín de actividades vinculadas a la pastoral popular entre las que sobresale su papel de inspirador e impulsor de la peregrinación juvenil a Luján que convocó a más de 25.000 jóvenes en 1975 y que sigue congregando a más de

un millón en la actualidad. Su concepción de la pastoral popular y el carácter innovador de muchas de sus iniciativas lo llevan a un conflicto con el entonces Cardenal Aramburu que en 1979 lo suspende como profesor de teología poniendo fin a su vida pública, pero no de su labor teológica. En efecto, durante casi tres décadas se reunió semanalmente con grupos de sacerdotes abocados a la pastoral popular para discutir cuestiones de teología y pastoral junto a ellos. De textos de su autoría escritos para estos encuentros, apuntes y desgrabaciones ha ido emergiendo en años recientes una teología y una pastoral originales y crecientemente visibles en años recientes (Bianchi, 2012; Albado, 2017).

Este artículo no se propone dar cuenta de la totalidad de esta teología singular, sino solamente mencionar algunos de sus principales conceptualizaciones a fin de comprender las acciones de Misioneros de Francisco. Dos conceptos centrales e inextricablemente ligados son de pueblo y cultura. El Pueblo se constituye en la historia entendiendo a esta última no como una sucesión de hechos cronológicos, sino como amplios procesos en los que se constituye una realidad cultural. El pueblo latinoamericano surge para Tello con posterioridad a la conquista de América, cuando los indígenas derrotados y sometidos abrazan la Fe cristiana y a través del bautismo ingresan a la sociedad colonial. Esta primera evangelización produce un hecho único al introducir al cristianismo como parte fundante de la cultura de un pueblo. Este pueblo conservaría a lo largo de los últimos cinco siglos el núcleo central de su cultura en aquellos más pobres y oprimidos desde dónde se irradia al resto la cultura popular.

En contraposición, define a lo que denomina como cultura moderna, que vinculada al desarrollo del capitalismo, el iluminismo y la ilustración en siglos pasados, a la sociedad de consumo, la hegemonía cultural de los países centrales y más recientemente el consumo y

tráfico de drogas. La cultura moderna siempre ha negado, marginando y atacado a la cultura popular que, sin embargo, pervive hasta nuestros días. En tercer lugar, Tello identifica a la cultura eclesial, que involucra fundamentalmente al clero y a las instituciones eclesiales y sus allegados. Según Tello, la cultura eclesial no es la única válida ni superior a otras formas que asume la fe cristiana sobre todo entre los más humildes. Aquí aparece el concepto de cristianismo popular vinculado estrechamente al de la cultura popular ya mencionado. El cristianismo asume en Latinoamérica características singulares que se fueron gestando a lo largo de su historia desde la primera evangelización. La primacía de ciertos sacramentos como el bautismo, el culto a la Virgen María, ciertas imágenes y festividades religiosas y peregrinaciones. La pastoral popular desarrollada por Tello se basa en la existencia de esta cultura y este cristianismo populares, en fortalecer y recuperar el legado de la primera evangelización con una segunda evangelización.

Algunas diferencias fundamentales con la teología de la liberación desarrollada en otras regiones de Latinoamérica son que se basa más en la historia que en las Ciencias Sociales, que no se centra en las contradicciones estructurales de clase (aunque no las niega), sino en el fortalecimiento de la cultura popular como forma de resistencia y unidad del pueblo y que en lugar de orientarse a la constituciones de pequeñas comunidades de base, se dirige al pueblo en su totalidad a través de imágenes, festividades y peregrinaciones tradicionales. Su pensamiento ha sido inspiración para muchos sacerdotes y agentes pastorales en general vinculados a los sectores populares desde la década del setenta. Tello propicia la conformación de la Fundación Saracho (nombre de uno de los primeros peregrinos de la Virgen de Luján) que con posterioridad a su fallecimiento heredará sus derechos de autor y se ocupará de la publicación de muchos de sus textos inéditos. También fomenta la creación

de la Asociación privada de Fieles Santa María de la Estrella de la Evangelización (usualmente llamada La Cofradía en los ambientes eclesiásticos) con sede en la ciudad de Luján cuya misión es la evangelización de los pobres teniendo en cuenta su modalidad cultural de vivir el cristianismo (Albado, 2017).

Si el padre Tello, autor central de la teología del pueblo, hubiera sido solamente un profesor de teología dando sus clases en el seminario, nunca hubiera sido relevante en términos los movimientos sociales contemporáneos ni sería mencionado en este artículo. Lo más importante de la obra de Tello es su formulación de una pastoral popular coherente con sus formulaciones teológicas<sup>2</sup>. Se destacan la celebración de bautismos, las peregrinaciones a santuarios y capillas de devociones tradicionales a fin de reavivarlas en el pueblo creyente, la veneración y las visitas de la imagen de la Virgen María a los hogares, así como su exposición en lugares públicos. Estas prácticas sostenidas con bajo perfil a lo largo de muchos años por miembros del clero seguidores de Tello constituyeron un verdadero laboratorio social en los términos formulados por Melucci. La continuidad del accionar de estos sacerdotes y su proximidad a algunos militantes sociales en la zona oeste del Gran Buenos Aires harán posible la valoración y la transmisión de estas prácticas al interior de los movimientos, su incorporación al repertorio de los mismo.

## **Artesanos de la Unidad**

Las indagaciones de este artículo de investigación arrancan de la observación de algunas

---

2 Pastoral es un término eclesial que se origina en la parábola bíblica del buen pastor que cuida del rebaño (Evangelio de Juan). Alude al conjunto de acciones concretas realizadas por miembros de la Iglesia a fin de llevar adelante su misión evangelizadora.

imágenes y símbolos religiosos en una movilización nacional multitudinaria de un frente de movimientos sociales a Plaza de Mayo. A fin de responder a los interrogantes planteados por esta observación, hemos considerado la trayectoria de referentes y organizaciones sociales durante los últimos veinte años, señalando la existencia y continuidad de redes sumergidas de referentes y militantes en sus territorios que a lo largo del tiempo han sostenido identidades políticas “nacionales y populares”, así como cercanía a agentes pastorales activos en los sectores populares. También hemos prestado especial atención a una organización pequeña y original por su combinación de lo político, lo social y lo religioso surgida en el seno de la CTEP y que es la responsable de portar estas imágenes religiosas en las grandes manifestaciones y convocatorias: Misioneros de Francisco. Por último, nos hemos adentrado en la teología del pueblo desarrollada en la Argentina a partir del Concilio, así como en sus implicancias pastorales. A este recorrido empírico sumamos uno teórico conceptual en torno a los nuevos movimientos sociales y el papel de los símbolos y los laboratorios culturales. Todo esto nos ha permitido responder a los interrogantes iniciales.

Misioneros de Francisco es una organización que combina deliberadamente lo social, lo político y lo religioso. Surge en el seno de la CTEP por iniciativa de Pérsico y otros referentes del Movimiento Evita poco después de la designación de Francisco como Papa en 2013. Gradualmente, fue incorporando a militantes del Evita y algunas otras organizaciones sociales construyendo capillas en el Gran Buenos Aires y algunas provincias, haciendo misionadas, peregrinaciones y otras actividades eminentemente religiosas. Misioneros de Francisco se basa en la existencia de redes interpersonales sumergidas de militantes sociales y políticos cercanos a la teología del pueblo y a la pastoral popular desde hace muchos años. En realidad, el repertorio básico de acciones

que despliega la organización (misionadas, peregrinaciones, oratorios, culto a la Virgen de Luján) se desprende de los desarrollos teológicos del padre Tello. Esta organización cuenta con un número reducido de miembros que ya son en realidad en su gran mayoría miembros de otras organizaciones sociales tales como el Movimiento Evita, la Túpac Amaru, o la misma CTEP. Tampoco cuentan con recursos materiales propios (más allá de algunas pequeñas capillas u oratorios, las imágenes religiosas y las pecheras y pancartas que los identifican) ni ingresos monetarios de ningún tipo. Su accionar, por cierto, extremadamente austero, recurre cuando es indispensable a recursos de las organizaciones sociales a las que pertenecen sus integrantes. Sin embargo, Misioneros de Francisco ocupa un lugar prominente en las movilizaciones y actos de un amplio frente social, sindical y político que se enfrenta a las políticas neo liberales del gobierno. Ellos son los que portan las imágenes que encabezan las marchas y presiden los palcos de las manifestaciones públicas.

Pese a ser una organización pequeña casi sin militantes exclusivos y que tampoco cuenta con recursos propios, Misioneros de Francisco juega un papel central en la articulación de un gran frente opositor. Desde la Marcha de San Cayetano a Plaza de Mayo del 7 de agosto de 2016, ha congregado en derredor de las imágenes de la Virgen de Luján y San Cayetano (entre otras, tal como puede apreciarse en la figura 2) a una enorme variedad de movimientos y organizaciones de ideología y pertenencia política muy diversa bajo las consignas de Tierra, Techo y Trabajo. En términos cuantitativos es mínima, casi irrelevante, en términos cualitativos es una pieza indispensable para la articulación de actores colectivos muy disímiles y con largas historias de desavenencias. Los movimientos sociales experimentaron en años pasados una fuerte fragmentación y enfrentamientos políticos. La constitución de un sistema de acción multipolar en términos

de Melucci o de una conducción unificada en torno a “Los Cayetanos” necesita de la existencia y visibilidad de Misioneros de Francisco. Sus imágenes en apariencia modestas y

pequeñas, realizan un aporte fundamental en términos simbólicos a la unidad de movimiento, organizaciones sociales y sindicatos.

### Figura 2:

Imágenes de San Cayetano, la Virgen de Itatí y el Sagrado Corazón y (más atrás) la Virgen de Luján encabezando la marcha del 7 de agosto de 2018.



Fuente: Foto propia del autor.

La observación original que impulsa estas indagaciones es la del papel protagónico de las imágenes religiosas en un acto multitudinario de un amplio frente de organizaciones sociales en Plaza de Mayo. A lo largo de estas páginas, hemos tratado de desentrañar el proceso histórico y los actores que llevan a la unidad de los movimientos y organizaciones en torno a las imágenes religiosas y las marchas del 7 de agosto desde San Cayetano a Plaza de Mayo. Asimismo, indagar sobre las características de los Misioneros de Francisco y las redes interpersonales sumergidas que los vinculan estrechamente con la Teología del Pueblo permite comprender mejor este nuevo componente del repertorio de acciones de los movimientos sociales argentinos contemporáneos.

Tal como señala Melucci, la acción colectiva no puede ser completamente representada por la mediación política en la que suceden negociaciones y acuerdos que buscan producir cambios en las instituciones o las leyes. Existen también, tal como ya señaláramos, un nivel pre político de la acción colectiva que se encuentra anclado en la cotidianeidad de las redes interpersonales y grupales y del día a día de las organizaciones. Por otra parte, debe tenerse en cuenta también un nivel meta político que se vincula a los valores, sentidos y aspiraciones últimas de la acción colectiva emprendida (Melucci, 1989: 72). A fin de aludir a la capacidad de agencia de las imágenes en la acción colectiva es útil considerar los aspectos pre políticos, políticos y meta políticos de la

acción colectiva y, por tanto, los movimientos sociales. En términos de la dimensión pre política, las imágenes de la Virgen de Luján, San Cayetano entre otras han pasado a formar parte de la cotidianeidad de las organizaciones en sus territorios, han sido adquiridas especialmente por cada grupo, llevadas en peregrinación para ser bendecidas por el Papa y veneradas en las capillas y oratorios de Misioneros, eventualmente incluso en la casa de algún militante. Dado que se trata de imágenes centrales a la religiosidad popular es observable que irradian un aura a su alrededor, generan un espacio que trasciende al tiempo y al espacio cotidiano y rutinario. En diferentes ocasiones pudimos observar como dirigentes y militantes de diferentes organizaciones sociales se aproximaban a las imágenes con una actitud especial, deteniéndose unos instantes ante ellas a modo de saludo y veneración, para luego tocarlas brevemente. Podemos decir que a través de estas se produce una verdadera hierofanía, una suprema manifestación de lo sagrado (Eliade, 1973).

En la esfera de la política, las imágenes son portadas por los misioneros en las marchas y presiden los palcos de los actos. A partir de las marchas del 7 de agosto y la constitución del grupo de dirigentes conocidos como “Los Cayetanos”, la capacidad de agencia de las mismas es representar la unidad de las organizaciones y movimientos en un amplio frente social. No podríamos decir que sean veneradas en estos contextos multitudinarios y tumultuosos en los que muchas veces los discursos ni siquiera aluden a su presencia. A pesar de esto, las imágenes se destacan entre muchos otros símbolos pues vienen a simbolizar esa unidad que en años recientes han logrado las organizaciones. Quedaría pendiente para futuras investigaciones indagar sobre cómo son percibidas y valoradas por miembros y dirigentes de las variadas organizaciones, movimientos y sindicatos que participan de estas movilizacio-

nes y de este espacio político en términos más amplios.

En tercer lugar, y siguiendo las conceptualizaciones de Melucci sobre los “nuevos” movimientos sociales de las últimas décadas del siglo pasado en Europa Occidental, las imágenes religiosas refieren a una dimensión eminentemente meta política, que trasciende y no puede ser abarcada por las negociaciones y agendas de los dirigentes y sus organizaciones en la coyuntura actual. Ciertamente, el autor milanés pensaba en los valores de la contracultura, el ambientalismo y el feminismo entre otros que él mismo investigó por más de 20 años en su ciudad natal. En el caso que aquí nos atañe, en un contexto muy diferente, estas imágenes tradicionales se conectan con lo que la teología de Tello definía como Cristianismo Popular y segunda evangelización. Ciertamente todo esto trasciende la esfera estrictamente política que se plantea en los actos masivos y las agendas de las organizaciones sociales en cada coyuntura.

Una definición sintética del significado de Misioneros de Francisco y de sus imágenes religiosas para los movimientos sociales vinculados a la exclusión y a la economía popular en la sociedad argentina contemporánea puede encontrarse en algunos de los textos que circulan al interior del movimiento, la de ser “Artesanos de la Unidad”. Esta expresión, incluida en el título de este artículo, pertenece originalmente a la homilía del Papa Francisco en la misa que ofició en Temuco (Chile) el 17 de enero de 2018 a la que fueron en peregrinación muchos miembros de Misioneros. A raíz de un versículo del Evangelio de Juan sobre la unidad<sup>3</sup>, el Papa utiliza la metáfora de un bello *chamal* (prenda de vestir tradicional mapuche)

---

3 Juan 17: 21: Para que todos sean uno, como tú, oh Padre en mí, y yo en tí, que también ellos sean uno en nosotros, para que el mundo crea que tú me enviaste.

que requiere que los tejedores conozcan el arte armonizar los diferentes materiales y colores, que sepan darle un tiempo a cada cosa y a cada etapa (Francisco, 2018). Esta pequeña organización desempeña un papel importante en el seno de los movimientos sociales, el de portar y actualizar símbolos de la religiosidad popular que en la coyuntura actual de los movimientos transmiten un claro y potente mensaje de unidad más allá de las múltiples identidades, trayectorias y enfrentamientos pasados.

### Referencias bibliográficas

- Albado, O. C. (2013). La pastoral popular en el pensamiento del Padre Rafael Tello. Una contribución desde Argentina a la teología latinoamericana. *Franciscanum*. Vol. LV, Núm. 160, 219-245.
- Albado, O. C. (2017). *El pueblo está en la cultura. La teología de la pastoral popular en el pensamiento del Padre Rafael Tello*. Buenos Aires: Ágape Libros.
- Bianchi, E. C. (2012). *Pobres en este mundo, ricos en la fe (Sant 2,5). La fe de los pobres de América Latina según Rafael Tello*. Buenos Aires: Agape Libros.
- Buechler, S. M. (2011). *Understanding Social Movements. Theories from the Classical Era to the Present*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Carbonelli, M. y Giménez Beliveau, V. (2015). Militantes de Francisco. Religión y política en tiempos de un Papa argentino. *Nueva Sociedad*. Núm. 260, 53-65.
- Carbonelli, M. y Giménez Beliveau, V. (2016a). Misioneros de Francisco en Caacupé, el viaje y los objetivos de culto a través de la etnografía de una peregrinación político religiosa. *Debates do NER*. Año 17, Núm. 29, 329-359.
- Carbonelli, M. y Giménez Beliveau, V. (2016b). Vidas militantes: trayectorias, saberes y éticas en el Movimiento Misioneros de Francisco. *Revista de ciencias sociales*. Núm. 30, 85-109.
- Eliade, M. (1973). *Lo Sagrado y lo profano*. Madrid: Guadarrama.
- Francisco (2018). *Homilía del Papa Francisco celebrada en Temuco* (Aeródromo de Maquehue - Temuco, 17 de enero de 2018). Disponible en: <http://www.aica.org/documentos-s-RnJhbmNpc2NvLiBwWFqZS-BhcG9zdPNsaWNvIGEgQ2hpbGUgeSBlb-CBQZXL6-7135#> (consultado el 10/12/18).
- Giménez Béliveau, V. y Carbonelli, M. A. (2018). Militando a Francisco. Territorio, compromisos y orientación institucional del activismo político y religioso en la Argentina contemporánea. *Ánfora*. 25 (45), 167-196. DOI: <https://doi.org/10.30854/anf.v25.45.2018>. XXX Universidad Autónoma de Manizales.
- Melucci, A. (1989). *Nomads of the Present. Social Movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University.
- Melucci, A. (1996). *Challenging Codes. Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Natalucci, A. (2012). *Los movimientistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)*. En G. Pérez y A. Natalucci (Comps.). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia K* (pp. 27-53). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Natalucci, A. (2015). *La recreación de la gramática movimientista de acción colectiva: Movimientos sociales y nuevas institucionalidades*. En P. Forini y L. Castronuovo (Comps.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo* (pp. 149-166). La Plata: Ediciones Universidad de La Plata.
- Rivero, G. (Comp.). (2015). *El viejo Tello en la COEPAL. Sus intervenciones entre los peritos de pastoral (1968-1971)*. Buenos Aires: Ágape Libros.
- Scannone, J. C. (2017). *La teología del pueblo. Raíces teológicas del Papa Francisco*. Buenos Aires: Editorial Sal Terrae.
- Schuttenberg, M. (2015). *El campo nacional y popular durante el kirchnerismo: Una aproximación a las diferentes experiencias históricas, identidades y tradiciones políticas que reconfiguraron ese espacio dese el 2003*. En P. Forini

y L. Castronuovo (Comps.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo* (pp. 99-125). La Plata: Ediciones Universidad de La Plata.

Tarrow, S. G. (2012). *El Poder en Movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial: Barcelona.

Tilly, Ch. (2002). *Repertorios de Acción contestataria en Gran Bretaña: 1738-1834*. En M. Traugott (Comp.). *Protesta Social* (pp. 1-17). Barcelona: Hacer. Disponible en <https://studylib.es/doc/5581302/repertorios-de-acci%C3%B3n-contestataria-en-gran>

Tóffoli, Ma. M. (2017). La “CGT de los excluidos”. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (2011-2016). *Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica*. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1402/te.1402.pdf>

**Para citar este Artículo de investigación:**

Forni, P. (2019). “Artesanos de la Unidad”: Misioneros de Francisco y movimientos sociales en los tiempos macristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 201-218

# La debilidad institucional en la Argentina durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2018)

*The institutional weakness in Argentina during the Presidency of Mauricio Macri (2015-2018)*

Por Mariano Fraschini\* y Nicolás Tereschuk\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 14 de septiembre de 2019.

## RESUMEN

A partir del triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de noviembre de 2015, un nuevo panorama se abrió en Sudamérica. La promesa del candidato triunfante de refundar la institucionalidad argentina y otorgar una superior calidad democrática a la dinámica política nacional formó parte central de la oferta electoral de la campaña del líder de Cambiemos. En ese marco, el objetivo de este trabajo es indagar sobre algunos aspectos de las formas que han adoptado las instituciones políticas en la Argentina durante la gestión del presidente Macri, tomando como modelo un ejercicio realizado por María Victoria Murillo

(2011) para la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner. En ese marco se intenta analizar en qué medida puede pensarse la existencia de rupturas y continuidades en el patrón institucional en el país en el período 2015-2018. La hipótesis que este trabajo sostiene es que la dinámica institucional en la Argentina, pero también en la mayoría de los países sudamericanos (probablemente con la excepción de Chile y Uruguay), es un aspecto central para explicar y comprender el despliegue de ciertos fenómenos políticos, entre los cuales la fuerte incidencia del liderazgo presidencial es el más relevante.

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mfraschini07@gmail.com

\*\* Magister en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: nicoteresh@gmail.com

**Palabras clave:** *Liderazgo, Presidencialismo, Sudamérica, Instituciones.*

## ABSTRACT

In November 2015 Mauricio Macri's reached presidency and opened a new political landscape in South America. The promise of the winning candidate to reborn the country's institutionality and grant a higher democratic quality level for the national political dynamics was the core of the electoral offer during the campaign of the leader of Cambiemos. In this framework, the objective of this paper is to investigate some issues of the shape adopted by political institutions in Argentina during the administration of President Macri, using as a model an exercise carried out by María Victoria Murillo (2011) for the presidency of Néstor Kirchner and the first term of President Cristina Kirchner. Likewise, it also attempts to analyze to what extent we can find ruptures and continuities in the institutional pattern, during the period 2015-2018. The hypothesis held here is that the institutional dynamics in Argentina, and also in most of the South American countries (probably with the exception of Chile and Uruguay), is central to explain and understand the deployment of certain political phenomena, among which the strong incidence of presidential leadership is the most relevant.

**Keywords:** *Leadership, Presidentialism, South America, Institutions.*

## Introducción

A partir del triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de la Argentina en noviembre de 2015, un nuevo panorama se abrió en Sudamérica. Un año más tarde, con la salida anticipada de Dilma Rousseff en el Brasil y su reemplazo por el conservador Michel Temer y el triunfo de Lenin Moreno en el Ecuador, que asumió con un discurso de continuidad con el oficialismo liderado por Rafael Correa y luego viró hacia las políticas de signo

opuesto, la continuidad del giro a la izquierda en la región se vio comprometida. Durante 2018, las victorias del oficialista Partido Colorado en el Paraguay y del uribismo en Colombia parecían ratificar en las urnas los veredictos acerca del fin de los gobiernos populistas. Sin embargo, la ratificación de Nicolás Maduro en Venezuela en mayo, el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en México en julio, la salida anticipada de Pedro Kuczynski en el Perú y la inestabilidad económica en que se encuentran la Argentina y Brasil, a pesar del triunfo de Jair Bolsonaro (inclasificable hasta hoy desde categorías sudamericanas) obligan a atenuar el paradigma que asegura la existencia de la consolidación de un nuevo giro ideológico en la región. ¿Por qué Sudamérica es un territorio tan complejo en términos de estabilidad política, en el que es posible que el mandato fijo de un presidente se interrumpa antes del tiempo fijado y donde no es extraña la alternancia en el poder? ¿Cuál es el escenario institucional en que se mueven los presidentes? ¿Por qué la región muestra primeros mandatarios con un alto nivel de estabilidad y otros de inestabilidad? ¿Debemos mirar a los presidentes o al esquema institucional en el que ellos se encuentran para comprender con profundidad las posibilidades concretas que tienen los líderes para culminar sus mandatos, poder reelegirse o garantizar la continuidad de sus partidos en el poder?

La dinámica política sudamericana presenta rasgos específicos. Para comprenderla, se hace necesario, en primer lugar, analizar a los liderazgos presidenciales, figuras clave que se convierten en los principales factores de estabilidad o inestabilidad del sistema político (Fraschini y Tereschuk, 2015). La eficacia o ineficacia de un presidente durante su gobierno deviene decisiva para determinar su permanencia en el cargo, como su salida anticipada del mismo. En segundo término y, con igual importancia, se torna urgente describir los escenarios en los cuales estos presidentes

ejercen el poder. Es decir, dar cuenta de cuáles son las particularidades del régimen político democrático en nuestra región y cómo es su funcionamiento *real*. Esto necesariamente obliga a incorporar a los poderes informales, que junto a los formales conforman un entramado institucional con características propias en Sudamérica.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es indagar sobre algunos aspectos de las formas que han adoptado las instituciones políticas en la Argentina durante la gestión del presidente Mauricio Macri. Tomando como modelo un ejercicio realizado por María Victoria Murillo (2011) para la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner, vamos a analizar en qué medida puede pensarse la existencia de rupturas y continuidades en el patrón institucional en el país en el período 2015-2018. La hipótesis que nos anima en este recorrido es que la dinámica institucional en la Argentina, pero también en la mayoría de los países sudamericanos (probablemente con la excepción de Chile y del Uruguay), es un aspecto central para explicar y comprender el despliegue de ciertos fenómenos políticos, entre los cuales la fuerte incidencia del liderazgo presidencial es el más relevante.

El artículo de investigación se estructura a partir de tres apartados. En el primero, se analizan las perspectivas conceptuales en las que se abordaron a los liderazgos presidenciales en la región y el rol central que adopta el contexto institucional en el que se desenvuelven. El segundo avanza con el análisis sobre los elementos que definen el entorno institucional democrático en Sudamérica. En el tercer apartado se examina la presidencia de Mauricio Macri a la luz del marco teórico de Murillo (2011), para dar cuenta del grado de institucionalidad que trae consigo uno de los principales exponentes de la “nueva derecha” regional. Finalmente, el artículo culmina con una conclusión en donde se responden a los interrogantes planteados al comienzo.

## Los liderazgos presidenciales y la baja institucionalidad regional

Si se pretende comprender la política sudamericana, sus dinámicas y su funcionamiento resulta clave en primer lugar definir qué entendemos por Liderazgo Presidencial (en adelante, LP), para luego sí dirigirnos al escenario en los que estos líderes ejercen el poder. En los estudios sobre Sudamérica, el LP es un tema que ha sido hasta hoy atendido en forma escasa e insuficiente por los investigadores y académicos. A pesar de que su relevancia ha sido destacada en los estudios del presidencialismo y en los análisis sobre la región (Linz, 1990; O’Donnell, 1997; Mainwaring, 2002; y Valenzuela, 2004), muy pocas veces se ha procedido a su sistematización (Ollier, 2008: 76; D’Alessandro, 2006). En este sentido, fue en los países centrales en donde el estudio de los liderazgos presidenciales ha tenido mayores exponentes (Neustadt, 1993; Méndez, 2013; Nye Joseph S. Jr, 2011; Natera Peral, 1998) y donde ha generado las mayores investigaciones en esta área de estudio. En Sudamérica encontró mayor difusión a partir de su vinculación con la crisis de representación que durante la década del noventa y en el contexto de las reformas estructurales acaeció en la mayoría de los países de esa región. Asimismo, durante esa década los estudios académicos recuperaron el concepto de populismo, en la modalidad de “neopopulismo” (Weyland, Kurt, 1996; Robert Kenneth, 1995; Novaro, 1994 y 1995; De la Torre, 1996 y 1999) para captar este nuevo vínculo que se estableció entre el líder y sus seguidores. La denominación populista mantiene un vínculo inmediato con el liderazgo y en la mayoría de los estudios sobre populismo se considera al líder como un elemento esencial del concepto (Panizza, 2009: 31). Desde allí que, a pesar de no mencionarse el liderazgo como categoría analítica, el mismo estuvo presente en los análisis por intermedio de otras denominaciones.

Las inquietudes de los analistas desde principio de los años ochenta, luego de la re-

cuperación de las democracias en Sudamérica, estuvieron concentradas en la estabilidad del Régimen Político democrático, más que en el desempeño de los LP. Aun más, un LP "fuerte" era percibido como un potencial peligro para la estabilidad del naciente régimen. Desde allí que la ingeniería institucional (Linz, 1990 y 1994; Stepan y Skach, 1994; Nohlen y Rial, 1988) fuera el enfoque mayoritariamente adoptado por los investigadores preocupados por consolidar las instituciones democráticas en la región. El LP emergía en esos análisis en forma muy lateral, ya que la prioridad se encontraba en el diseño institucional más que en los actores colectivos e individuales.

En ese contexto, la literatura académica que contribuyó de manera sustantiva a profundizar el análisis que nos interesa recorrer comienza con las tesis de Juan Linz (1990) sobre la escasa compatibilidad entre el presidencialismo y la democracia. Estas tesis dieron lugar a un debate muy fructífero que permitió demostrar la existencia de una mayor complejidad en el funcionamiento del presidencialismo sudamericano al poner en cuestión el contraste entre este diseño institucional y el parlamentario (Munck, 2004 y Carey, 2006), al justificar las ventajas intrínsecas del presidencialismo (Lanzaro, 2003), al resaltar los problemas existentes en el diseño parlamentario para garantizar la estabilidad democrática (Cheibub, 2005), al refutar el peso decisivo del sistema partidario, de los poderes constitucionales del presidente y del sistema electoral en la estabilidad política (Ollier, 2006), y al plantear el vínculo entre la baja institucionalidad y liderazgos delegativos de poder (O'Donnell, 1997). Estas investigaciones han significado un importante avance en el estudio del presidencialismo en la región, pero estos cambios metodológicos al analizar al primer mandatario desde una perspectiva únicamente institucional se mantuvieron dentro de interpretaciones que no alcanzaban a advertir hasta qué punto y en qué sentido la figura presidencial impactaba en la dinámica política (Ollier, 2014).

Los estudios sobre juicio político ocurridos en Sudamérica, luego de la tercera ola democrática (Pérez Liñán, 2009), sobre las caídas presidenciales (Hochstetler, 2008 y Serrafiero, 2013), las crisis presidenciales (Llanos y Marsteintredet 2010) e interrupciones presidenciales (Marsteintredet, 2008; Mustapic, 2005), a pesar de avanzar en sus análisis hacia la actividad de los LP y en los modos cuasiparlamentarios que comenzaban a formar parte del menú de opciones de las elites políticas sudamericanas, continuaron ubicando al presidente por afuera de los factores explicativos clave de estos procesos. Es a partir de las investigaciones de Ollier (2008, 2011) cuando el presidente es ubicado como una de las variables independientes que permite explicar las causas de la inestabilidad presidencial sudamericana bajo el neoliberalismo. Luego de estos estudios pioneros, otros trabajos recientes han destacado las *performances* presidenciales en la región bajo distintos sistemas económicos (Fraschini y Tereschuk, 2015; Ollier, 2014, 2011 y 2008; Masi, 2014; Diamint y Tedesco, 2013; Fraschini, 2013 y 2014) evidenciando la importancia que comienza a darse a este objeto de estudio.

Dentro de ese conjunto de investigaciones mencionadas, sobresale el marco teórico general ofrecido por Ollier (2008), el cual ilumina una serie de aspectos de la dinámica política sudamericana y abre nuevos interrogantes acerca del proceso político regional. El puntapié inicial dado por la autora argentina comienza con la definición de Sergio Fabbrini de liderazgo político, entendiéndolo como una actividad que supone "una relación que se activa para resolver determinado problema; o para poner en marcha un determinado proceso decisional" y que "se desarrolla en un contexto institucional y en un tiempo histórico" (2009: 24). Es decir, Fabbrini diferencia al líder, al cual define como un individuo investido de un poder decisional y, por lo tanto, constituido como un actor político, del liderazgo, al cual ubica siempre en una relación con un contexto histórico determinado, en el

cual se encuentra y condiciona. Esta primera distinción analítica es precisa ya que permite abordar a los liderazgos desde su propia naturaleza: acción y relación.

Esta definición, sin dudas, resulta un avance significativo a la hora de abordar a los liderazgos. Es que a partir de su precisión y simplicidad permite adentrarse en un tema de enorme amplitud y que ha ocupado las reflexiones de los teóricos de la política desde la Antigüedad. La dificultad por delimitar el concepto sigue siendo un desafío, como lo señala Nye (2011), quien cita un estudio reciente que recaba unas 221 definiciones de liderazgo publicadas durante el siglo XX. De esta forma, Fabbrini nos permite comenzar a “hacer pie” en un terreno tan vasto como relevante para comprender una serie de dinámicas políticas.

A pesar de que Fabbrini analiza y describe a los liderazgos ejecutivos europeos y estadounidenses, la definición resulta un punto de partida válido para el objetivo de acercarnos a una conceptualización concreta del LP en Sudamérica. En ese sentido, Ollier (2008) ajusta la noción de liderazgo propuesta por Fabbrini al caso presidencial. Definirá entonces al LP como “la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que el jefe de Estado entabla con los partidos, con los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio” (Ollier, 2008: 76). Es decir, esta actividad (la forma de gobernar) da cuenta en buena medida de qué manera y por intermedio de qué mecanismos estos LP ejercen el poder político en sus sociedades. Asimismo, esos vínculos que el presidente pone en juego, a través de diversos mecanismos y acciones, tienen como uno de sus objetivos centrales que el primer mandatario resuelva determinados problemas, económicos políticos y sociales y que produzca resultados en línea con un conjunto de demandas sociales en el tiempo concreto en el que dura su mandato.

Para analizar cómo estos presidentes ejercen el poder, esta perspectiva teórica descansa

en el análisis de los recursos objetivos y subjetivos que un presidente ostenta o es capaz de concebir durante sus gobiernos (Ollier, 2008: 77). Estos recursos devienen clave para comprender de qué manera y mediante qué estrategias los presidentes logran generar (o no) transformaciones institucionales, económicas, políticas y sociales, como así también revalidar sus mandatos (o no) en un contexto claramente determinado en el que se despliega el ejercicio de su poder<sup>1</sup>. Se debe aclarar que desde este marco teórico se observan, también, los recursos de la oposición y del resto de los actores intervinientes desde una perspectiva que se aleja del análisis estático de quienes se enfrentan al primer mandatario enfatizando, de esa manera, la dinámica política en la que acontece

---

1 Según Ollier (2008) los recursos objetivos de un presidente se extienden en el marco político-institucional, esto es: el partido político o la coalición de partidos que forma parte del gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los distintos actores e instituciones sobre los que goza de algún tipo de control (es decir, sindicatos, indígenas, fuerzas armadas, movimientos sociales, gobernadores, paramilitares, etcétera). Los recursos subjetivos, por otro lado, se definen a partir del uso que el presidente hace de estos recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos por intermedio de sus propias acciones o de la gestión de gobierno. En ese sentido, el presidente cuenta a su favor con instrumentos como son las políticas públicas, el discurso, las maniobras políticas y su relación con la opinión pública para incrementar su popularidad y apoyo. Al mismo tiempo, en tanto estos recursos se desenvuelven en un contexto socioeconómico, éste impacta de forma positiva o negativa en la acción de dichos liderazgos. Desde este punto de vista, ese contexto se considera desde este prisma teórico un factor externo a la dinámica política.

y se desarrollan los LP. A su vez, se aclara que la ausencia de una variable constituida en soledad por un "contexto internacional" en dicho esquema teórico obedece a que la elucidación de la fortaleza o debilidad de los presidentes sudamericanos se explica, fundamentalmente, por la primacía que tienen razones endógenas.

Sin embargo, con el objetivo de volver más claros los contornos del LP, y pensando en investigaciones a futuro, Fraschini y Tereschuk (2015) proponen en su lugar el concepto de Recursos de Poder (en adelante, RP). Siguiendo a estos autores, la lógica de esta decisión analítica se justifica a partir de entender que la división de los recursos que un presidente puede ostentar o generar (sean objetivos o subjetivos) puede dificultar la comprensión ya que muchos de los recursos que un presidente consigue a partir de la propia habilidad como gobernante (subjetivos), luego pueden convertirse en objetivos. A partir de la utilización de la noción de RP, se evita comprimir en celdas diferentes a los distintos recursos de poder que los presidentes utilizan y generan durante su acción de gobierno, priorizando dar cuenta de qué recursos ponen en juego, referidos a qué aspectos de la acción de gobierno, así como la forma en que crean nuevos recursos, durante el ejercicio del poder presidencial<sup>2</sup>.

Los recursos de poder así descriptos permiten captar en toda su dimensión la forma de gobernar de los presidentes sudamericanos<sup>3</sup>. En

ese sentido, abordar los LP desde esta posición teórica garantiza incorporar una serie de elementos que muchas veces son soslayados. Nos referimos, específicamente, a los recursos que un presidente puede ostentar y que no están presentes en el marco institucional, como son los llamados poderes informales. Estos poderes no se encuentran enmarcados constitucionalmente y no prestarle atención a su existencia resulta insuficiente para medir en toda su dimensión los recursos reales con los que cuentan los primeros mandatarios dentro del sistema político. Las categorías provenientes de este marco teórico logran captar en buena medida estos atributos con los que puede contar un presidente y que una mirada enfocada sólo en el diseño constitucional puede no aprehender. Es decir, una mirada institucionalista del proceso carece de la potencia necesaria para poder comprender en totalidad los poderes presidenciales en el marco del sistema presidencialista sudamericano.

En ese sentido, entonces, se torna imprescindible describir y analizar el escenario en el que estos presidentes ejercen su poder político. Esta atmósfera institucional en la que los primeros mandatarios generan y movilizan sus recursos de poder deviene decisivo a la hora de comprender en forma global la interacción entre los liderazgos y el ambiente institucional sudamericano. Las particularidades de esta institucionalidad regional serán atendidas en el siguiente apartado.

### **La institucionalidad (¿endable?) en las democracias sudamericanas: el debate**

El estudio de los LP en Sudamérica debe necesariamente tomar en cuenta el contexto particular en el que el mismo se despliega. Por un lado, como se señaló, tendrá especial relevancia la situación socioeconómica. Ciertamente no es la misma situación económica que enfren-

---

2 Según Fraschini (2013) y Fraschini y Tereschuk (2015), los recursos de poder se dividen en institucionales, sociales, financieros, de estrategia política y de apoyo popular/ciudadano. En un texto posterior, Ollier (2014) subdividirá los recursos en partidarios, parlamentarios, judiciales, federales, sociales, económicos, comunicacionales, ciudadanos y político-personales.

3 Para un enfoque muy fructífero desde una perspectiva similar que analiza los liderazgos

---

en los países centrales, véase Bennister *et al.* (2017).

tó Sudamérica a principios de la década del ochenta y a principios de la década del noventa del siglo pasado, que la de principios de los dos mil. Sin embargo, en uno y otro escenario, podremos encontrar liderazgos presidenciales que mejoraron o que vieron empeorar su posición político institucional y, no pocas veces, a contramano de las bonanzas económicas.

Ese contexto en el que se mueven los LP también está dado por ciertas particularidades de la mayoría de las democracias sudamericanas que las diferencian, en los hechos, del funcionamiento de los regímenes políticos de los Estados Unidos o de Europa. A excepción de países como Uruguay o Chile donde, por determinadas características históricas, culturales y políticas, existe un mayor nivel de institucionalización, en los restantes países de la región prima lo que Ollier (2011) denomina Democracias Presidencialistas de Baja Institucionalización (en adelante, DPBI). No creemos que esto signifique que estamos en presencia de “falsos” regímenes democráticos” o “autoritarismos competitivos” (Levitsky, 2004, 2010 y 2011 y Mainwaring, 2012). Se trata de democracias que tienen características específicas y modos de funcionamiento particulares. No comprender este esquema es dar el primer paso en falso en vistas a comprender la dinámica política real de la democracia en Sudamérica.

En ese marco, el debate sobre los contornos institucionales en la región es de larga data, aunque no siempre, como se señaló, ha estado en el centro del análisis, ni se ha profundizado lo suficiente en estudios que permitan sistematizarlos. En un texto pionero, Guillermo O’Donnell (1984: 5-11) recurría a las anécdotas personales de automovilistas en Europa y los Estados Unidos, pero también Buenos Aires y Río de Janeiro para comenzar a referirse a estos temas. Así, por ejemplo, explicaba que en entre los cariocas “los códigos del tránsito (incluyendo por supuesto las luces) son sugerencias que a veces uno puede seguir, pero sólo en condiciones suficientemente claras para

otros como para, por ejemplo, no ser aplastado por atrás”. En Buenos Aires, mientras tanto, podrán aparecer caras multas de tránsito por violar las normas, aunque realizadas por policías que permanecen ocultos para “cazar” infractores. El nivel “micro” nos da algunas pistas de que las instituciones no son siempre iguales a las de los países desarrollados, ni los actores esperan lo mismo de ellas en cada país.

Una década más tarde, el politólogo argentino acuñó el concepto de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994) para dar cuenta de una forma de democracia muy distinta a la liberal. En ese esquema, no se trataba tanto de pensar en la consolidación o no de nuestras democracias, sino más bien de tomar en cuenta que estas poliarquías “están institucionalizadas informalmente”. Por *institución*, O’Donnell (1994: 9) entendía “una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella”. Señalaba, asimismo, que en las democracias latinoamericanas “aparecen reglas informales que determinan el comportamiento y las expectativas de los actores”. En ese contexto, el autor señalaba que, en estas poliarquías informalmente institucionalizadas, la *accountability* se ve seriamente obstruida.

En la misma línea, Helmke y Levitsky (2006) se refieren a la existencia de “instituciones informales”. Se trata de “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas (*enforced*) por fuera de los canales oficiales”<sup>4</sup>. Los autores argumentan que estas instituciones “informales” dan forma a la modalidad y la efectividad del funcionamiento de los sistemas electorales, las legislaturas y los tribunales, así como otras instituciones democráticas. Es interesante recalcar que de acuerdo a este punto de vista,

---

4 Helmke y Levitsky (2006: 2).

en algunos casos, este tipo de reglas refuerzan las instituciones democráticas fortaleciendo su efectividad y estabilidad, mientras que en otros casos las debilitan, creando incentivos para subvertir las instituciones<sup>5</sup>. Al desarrollar una tipología de las instituciones informales, los mismos autores trabajan sobre dos dimensiones. La primera es el nivel de convergencia entre los resultados que proveen las instituciones formales e informales. Es decir, si los resultados producidos por las normas formales e informales son convergentes o divergentes. La segunda dimensión es la efectividad de las instituciones informales. Donde las instituciones informales conviven con instituciones formales efectivas, su existencia puede ser complementaria, si su aplicación conduce a resultados convergentes o "complaciente" (*accomodating*) si lleva a resultados divergentes (en este caso son instituciones que "contradican el espíritu, pero no la letra de las reglas formales"). En los casos en los que las instituciones informales conviven con normas formales no efectivas, puede darse un escenario de sustitución, donde los resultados de la aplicación son divergentes y de competencia cuando los resultados son convergentes<sup>6</sup>.

En ese mismo volumen que el texto anterior, nuevamente O'Donnell (2006) precisa que las instituciones informales se constituyen a partir de un conjunto de reglas informales, que tienen al menos tres características: 1) conllevan algún tipo de sanción en caso de que sean violadas o ignoradas, aunque puede no existir un actor pre designado para aplicar dicha sanción; 2) se convierten en parte del sentido común en el contexto relevante en el que se da la interacción; y 3) prescriben algún tipo de acción (en algunos casos, omisión) sobre la parte de los sujetos que actúan en el contexto considerado relevante.

Por último, Ollier (2011) identifica en Sudamérica democracias que, a diferencia de las de

Chile y del Uruguay, "poseen menor grado de institucionalización" y a las que denomina Democracias Presidencialistas de Baja Institucionalización (DPBI). Para Ollier, la "debilidad institucional" se compone de tres dimensiones: 1) la existencia de configuraciones partidarias en vez de sistemas, 2) la incidencia de las fuentes de poder extra-partidarias en la disputa política y 3) la dinámica presidente/oposición (en vez de oficialismo/oposición, que pasa a un segundo plano). Como vemos, en Ollier se combinan las reglas y los actores, en un contexto en el que la autora está tratando de analizar la primacía y la centralidad que adquiere el liderazgo presidencial en condiciones de baja institucionalización. En ese marco, aparece también un fenómeno planteado por los autores señalados en forma precedente. Según esta visión: "En la democracia de baja institucionalización, las reglas carecen de la potencia necesaria para limitar de manera estricta los parámetros de la disputa por el poder, siendo la laxitud de aplicación de las reglas mucho mayor que aquella observada en las democracias más antiguas" (Ollier, 2011: 6).

Las principales dimensiones de estas Democracias Presidencialistas de baja institucionalización (DPBI) resultan las siguientes: la primera es que en la región no existen "sistemas" de partidos como los que describen los manuales de ciencia política o como los que se encuentran en la mayoría de los países desarrollados, sino "configuraciones partidarias" (Cavarozzi y Casullo, 2002). Esto es: la relación que se establece entre los partidos no tiene reglas claras y tampoco dinámicas esperables a los que ofrecen los sistemas de partidos del primer mundo. Asimismo, los partidos son frágiles, muchas veces son más bien "movimientos", antes que agrupaciones partidarias y prima en su interior una fuerte fragmentación y facciosidad. No tomar en cuenta esta dimensión impide comprender en su verdadera naturaleza a los partidos políticos sudamericanos.

La segunda dimensión está dada por el hecho de que el poder no proviene sólo de los

---

5 Helmke y Levitsky (2006: 274).

6 Helmke y Levitsky (2006: 13-19).

partidos políticos. Hay “fuentes extrapartidarias” de poder y muy importantes: gobernadores, militares, líderes religiosos, empresarios, indígenas, paramilitares y sindicalistas que sostienen porciones vitales de poder y, muchas veces, tienen una incidencia determinante en la performance de los LP y del sistema político en su conjunto. Pasar por alto la importancia de estos actores en la región es perderse buena parte de la realidad sudamericana.

El tercer elemento es que la clásica dinámica que se despliega en las democracias más institucionalizadas, oficialismo / oposición, no es la que se da en estos formatos institucionales. La centralidad del presidente hace que más bien se convierta en una disputa presidente / oposición. En este marco institucional, el jefe de Estado se halla expuesto a los embates opositores que concentran en el primer mandatario el objeto de su crítica y de su antagonismo. Es hacia el líder, y no hacia el oficialismo (partidos o coalición de partidos de gobierno), con quien disputa mano a mano la oposición regional.

Como señalamos, a través de estas miradas puede hacerse foco sobre distintos aspectos de un determinado patrón institucional que es el que prima en Sudamérica. Nos interesa recalcar que así se hable de “debilidad institucional”, de “instituciones informales” o de “baja institucionalidad”, se ponga el foco en las reglas o en los actores que priman en la dinámica política, la Ciencia Política avanza en profundizar el conocimiento sobre elementos fundamentales para comprender y explicar la forma en la que se despliegan fenómenos políticos clave en nuestras democracias.

Parece, en este sentido, una mirada simplista argumentar que las democracias sudamericanas funcionan mal o tienen baja calidad por no registrar dinámicas similares a los que se desarrollan en Europa y América del Norte. Sobre todo, si no se tiene en claro antes cómo es esa modalidad de funcionamiento, cuáles son sus aspectos centrales, qué dinámicas determina. Como especialmente recalcan Helmke y Le-

vitsky (2006), este tipo de institucionalización puede redundar en algunos casos en la consolidación, la estabilidad o el fortalecimiento de mecanismos democráticos. De esta manera, puede explicarse mejor la dinámica en la que están inmersos los liderazgos presidenciales que actúan en ese escenario institucional. Los conceptos de “autoritarismo competitivo” Levitsky (2004, 2010), de “líderes delegativos” (O’Donnell, 1997, 2011) o los de “Demócrata usurpador” o “Usurpador flexible” (Tedesco y Diamant, 2013) dan cuenta de una mirada que insiste con homologar escenarios institucionales por demás diferentes y modos de intervención política asimismo disímiles producto de los esquemas constitucionales. Como si en lugar de encontrarse en el gobierno con escenarios de derrumbe del sistema político (Venezuela, 1999; Ecuador, 2007 y Bolivia, 2005) o de derrumbe parcial (Argentina, 2003; Paraguay, 2010), a estos líderes se les demanda que actúen como si tuvieran frente a un sistema de partidos estable y con dinámicas previsibles, como el que se encuentra en algunos países del primer mundo (Fraschini y Tereschuk, 2016). En ese marco, en las condiciones políticas de una Democracia Presidencial de Baja Institucionalidad, la presencia de un LP que logra controlar y ampliar un conjunto de recursos de poder de manera efectiva no es, ciertamente, el peor escenario que puede esperarse. Un contexto peligroso, en cambio, es la posibilidad de caer en la inestabilidad presidencial. De igual modo, estos liderazgos que logran sostenerse en el tiempo no son los que han creado la baja institucionalidad. Como tampoco ha existido en estos países un “pasado dorado de la institucionalidad democrática” (Fraschini y Tereschuk, 2016).

Por último, el recorrido teórico nos encuentra con el texto de Levitsky y Murillo (2012) quienes nos hablan de democracias de débil institucionalización. Estos autores advierten sobre el funcionamiento peculiar de esta clase de democracia y su “entorno débilmente institucionalizado” al que definen

como "(1) el *enforcement* de las normas es bajo, o bien, existe un amplio margen de discrecionalidad de facto con respecto a su aplicación y (2) en el cual la durabilidad institucional es baja, en el sentido que las reglas formales cambian constantemente, rara vez sobreviviendo a las fluctuaciones en el poder y a la distribución de preferencias". Debido a que (3), "a menudo en este contexto, los actores tienen incertidumbre acerca si la violación de las reglas acarreará sanciones y, además, porque es menos probable que ellos vean a las reglas inestables como legítimas... sus incentivos para cumplir con las reglas formales son más débiles". Desde allí (4) "el resultado es una alta incertidumbre y horizontes temporales de corto plazo, ya que los actores no pueden hacer uso de las reglas formales de manera confiable para guiar sus expectativas acerca del comportamiento de otros". La extensa (y necesaria) cita constituye un elemento explicativo trascendental para el análisis de la presidencia de Macri que se realizará en el próximo apartado.

Para concluir este rastreo teórico, en el que describimos el estado del arte en el que la interacción entre los liderazgos presidenciales y su entorno se despliega en la región, resulta necesario clausurar este punto con un conjunto de señalamientos previos al análisis de caso. Los aportes de Ollier, Levitsky y Murillo resultan sumamente fructíferos para dar cuenta del escenario en el que se desarrolla la vida política de los LP. Estos liderazgos sudamericanos, en especial los del "giro a la izquierda" del siglo XXI, no han sido los responsables de la generación de estas democracias débilmente institucionalizadas, en todo caso serían sus emergentes. Desde allí que resulta poco productivo amonestar a estos de ser los responsables de la labilidad de las reglas y del cumplimiento parcial de las normas. Por lo tanto, adoptar un enfoque que se centre en cuestionar el despliegue de estos liderazgos por el hecho de que no generan las mismas dinámicas políticas e institucionales que países de alta institucio-

nalización donde se han registrado transiciones a la democracia, como han sido España y Portugal o Chile y el Uruguay, es una vía posible de abordar los liderazgos presidenciales sudamericanos, pero estéril para comprender globalmente la política regional. La baja institucionalidad estaba allí cuando los líderes presidenciales sudamericanos del siglo XXI llegaron al poder. Y, de hecho, sigue formando parte del contexto en el que se mueven en la actualidad los presidentes que han sucedido a sus pares del "giro a la izquierda".

Esto será visualizado con el análisis de la presidencia de Macri, uno de los liderazgos que expresan en mayor medida este cambio ideológico en la región. En el apartado siguiente, entonces, y en base al marco teórico propuesto por Murillo (2011), examinaremos los primeros treinta meses de la gestión presidencial del líder de la alianza Cambiemos.

### **La institucionalidad durante la Presidencia de Macri**

Sin dejar de tomar en cuenta aspectos de enorme relevancia para analizar la situación de un liderazgo presidencial como el de Mauricio Macri en la Argentina, por ejemplo, a partir las desventajas estructurales de un presidente no peronista (Ollier, 2014) de cara a definir su posición político institucional (PPIP)<sup>7</sup>, ni

---

7 Ollier (2014) enumera siete, ellas son: 1) fortaleza electoral-gubernamental, 2) el rol articulador y conductor del líder que ensambla liderazgo presidencial y jefatura partidaria (formal o informal), 3) fortaleza organizativa, 4) adscripción mayoritaria e histórica del sindicalismo al justicialismo, 5) la doble orientación que sus direcciones confieren a sus estrategias políticas, 6) su desideologización y pragmatismo y 7) ser mayoría en el senado, tener alta representación, cuando no mayoría en la Cámara Baja, y contar con numerosas gobernaciones.

el análisis que puede hacerse en cuanto la descripción del despliegue (y repliegue) de sus recursos de poder durante sus primeros dos años y medio de gestión (Fraschini y Tereschuk, 2017a y 2017b), en esta ocasión, buscaremos poner el foco en otro aspecto central, como es el del entorno institucional y la relación que el Presidente argentino mantiene con él. Es decir, el objetivo central será tratar de emular un ejercicio realizado por Murillo (2011) para el caso de la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner, poniendo bajo análisis treinta meses de gestión de Macri.

En el marco de su enfoque sobre la “institucionalidad débil” que, como hemos mencionado, puede complementarse con otras miradas sobre esta cuestión, la autora identifica cuatro dimensiones posibles de la fortaleza institucional. Siendo que la estabilidad de las normas puede ser alta o baja, lo mismo que la imposición / aplicación (*enforcement*) de las mismas, se generan las siguientes posibilidades: instituciones formales fuertes, instituciones formales inestables (pero impuestas), instituciones formales estables (pero débilmente impuestas) e instituciones formales débiles (Murillo 2011).

### Dimensiones de la fortaleza institucional

Alta		Imposición / Aplicación	
		Baja	
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables (pero débilmente impuestas)
	Baja	Instituciones formales inestables (pero impuestas)	Instituciones formales débiles

Fuente: Murillo, 2011.

Como lo explica la autora, la aplicación y la estabilidad de las normas no necesariamente varían juntas (Murillo, 2001: 267). Así, los casos “puros” de fortaleza institucional corresponden a instituciones estables e impuestas. Son los que predominan en la mayoría de las teorías de las instituciones generadas por los estudios de las democracias industrializadas avanzadas. Sin embargo, en los países del Sur puede haber y existen instituciones con estas características. Murillo pone como ejemplo el sistema electoral argentino de representación proporcional basado en listas provinciales, a lo que podría agregarse la legislación que regula la modalidad de organización y de representación de los sindicatos.

En ese contexto, las otras tres combinaciones referidas a la fortaleza institucional son las que priman en la mayoría de los paí-

ses sudamericanos. Las instituciones formales inestables (pero impuestas) son aquellas que se acatan, pero que son modificadas comparativamente con alta frecuencia. De esta manera, los actores son incapaces de desarrollar expectativas estables y compartidas sobre la base de sus pasados comportamientos. La política de subsidios a los servicios públicos y otras modalidades de intervención del Estado en los mercados durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, desmontados con cierta rapidez por parte del gobierno de Mauricio Macri, pueden ser un ejemplo en este sentido.

En el cuadro que presenta Murillo, el cuadrante superior derecho corresponde a las instituciones formales que son estables, pero no aplicadas efectivamente. Se trata de reglas que existen “en el papel”, pero son sistemáticamente ignoradas. Un caso típico se relaciona

con la independencia del Poder Judicial, definida en la letra constitucional de todos los países de la región, pero “obviada” de hecho en múltiples situaciones.

Por último, el cuadrante inferior derecho del cuadro planteado corresponde a las instituciones que no son ni estables ni regularmente aplicadas. Aquí puede pensarse en gran cantidad de normas que son planteadas pero que “nacen muertas”, sin llegar a ser aplicadas. La ley que consagró la intangibilidad de los depósitos bancarios durante el gobierno de Fernando de la Rúa podría ser un ejemplo.

Dado este marco conceptual, nuestra hipótesis es que el contexto de institucionalidad débil no ha cambiado durante la gestión del presidente Macri, por lo tanto, es posible encontrar instituciones que pueden ser ubicadas en cada uno de los cuatro cuadrantes. A pesar de la declamada búsqueda de *fortalecimiento*

de las instituciones republicanas, las fuerzas políticas de centroderecha en nuestra región no han sido *portadoras de institucionalidad*.

Tal como lo hace Murillo, podemos realizar este ejercicio con respecto a la presidencia de Macri con el fin de enfatizar la diversidad de experiencias que ha habido en las políticas públicas en esta administración respecto a la estabilidad y a la imposición de las reglas durante este período y cómo dicha diversidad demuestra la continuidad de la debilidad institucional argentina si se la compara con las tendencias exhibidas mayormente por sus predecesores.

Al analizar estas cuatro dimensiones durante la Presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner, Murillo (2011) analiza una serie de ejemplos que dan cuenta de la continuidad de un patrón de debilidad institucional en ese período.

### Ejemplos de Fortaleza / Debilidad institucional durante el kirchnerismo

Alta		Imposición / Aplicación	
		Baja	
Estabilidad	Alta	Legislación colectiva del trabajo Corte Suprema	Regulación de servicios públicos Banco Central
	Baja	DNU Consejo de la Magistratura INDEC	Elecciones primarias

Fuente: Murillo, 2011.

De esta manera, si bien encuentra normas estables y de alto nivel de imposición, como son la legislación colectiva del trabajo e incluso un refuerzo a la institucionalidad a partir del nombramiento de integrantes de la Corte Suprema no vinculados al poder de turno mediante mecanismos en los que el jefe de Estado autolimita su poder, las otras tres alternativas propias de este patrón de institucionalidad se verifican también como vigentes en el período de análisis.

Para la autora, la modificación de la legislación que regula la aplicación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), así como otra modificación en la norma que determina la forma y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, hablan de una baja estabilidad de las normas, que a su vez en su nueva versión son aplicadas tal como lo indica la nueva legislación. Algo similar, aunque podríamos decir que más cercano a la modalidad de “instituciones informales”, ocurre con el manejo

del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), denunciado por amplios sectores de la oposición política como en extremo discrecional en cuanto al nombramiento de funcionarios y a la determinación de procedimientos técnicos para la producción de estadísticas, en lo que fue cuestionado como una intervención de hecho.

Del otro lado, la normativa que regula el funcionamiento del Banco Central, durante el período de estudio no fue modificada —sí lo sería durante el segundo mandato de Cristina Kirchner—, al igual que las regulaciones sobre los servicios públicos. En cada caso, la discrecionalidad en la aplicación (*enforcement*) de la norma escrita sería la regla.

Para Murillo, también se verifica la cuarta posibilidad en la combinación propuesta, es decir, una modificación de la normativa y bajo nivel de aplicación de la misma. El ejemplo elegido se da en lo referido a las regulaciones que afectan el funcionamiento de los partidos políticos y especialmente las elecciones internas para elegir candidatos. Durante el período estudiado, la autora señala que en este aspecto hubo tanto inestabilidad como discrecionalidad en la aplicación de la normativa.

Apelemos entonces a este esquema para verificar en qué medida sigue siendo fructífero a la hora de analizar el marco institucional y la relación del liderazgo presidencial con ese entorno durante la gestión de Macri.

### Ejemplos de Fortaleza / Debilidad institucional durante los tres primeros años de gestión de Mauricio Macri

Alta		Imposición / Aplicación	
		Baja	
Estabilidad	Alta	AUH Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO)	Banco Central Precios Cuidados Pensiones para discapacitados Nombramientos en el sector público (excepciones) Fiscalización laboral
	Baja	Decretos potestades FFAA Movilidad Jubilatoria / AUH Estructura del Poder Ejecutivo (creciente) Legislación endeudamiento Normativa apertura comercial / liberalización cambiaria Blanqueo impositivo Legislación deuda pública Renatre	Legislación sobre medios de comunicación Protesta social: “Protocolo antipiquetes”.

Fuente: Murillo, 2011.

Por un lado, efectivamente se mantiene la posibilidad de que en un entorno de “institucionalidad débil” haya normas que se sostengan en el

tiempo, tanto en su forma como en su aplicabilidad. Podemos mencionar la ley que consagró la Asignación Universal por Hijo (AUH), que

fue sostenida en su vigencia como programa por parte de la gestión de Macri, que incluso dio a conocer iniciativas para ampliar su extensión llegando a aquellos sectores en situaciones de extrema vulnerabilidad que aún no habían accedido al beneficio. Lo mismo puede señalarse con respecto al sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) con el que se desarrollaron las elecciones legislativas nacionales de 2017, al igual que ocurría desde 2011.

Sin embargo, las otras posibilidades en cuanto a la durabilidad y aplicación de las normas, presentes en un marco de "debilidad institucional", pueden también verificarse durante los primeros años del mandato de Macri. Analicemos algunos ejemplos, en una mirada que no busca ser exhaustiva.

Pensemos en este sentido en instituciones formales inestables (pero impuestas), es decir que son objeto de relativamente veloces modificaciones al cambiar el signo político del gobierno. En este sentido, las rápidas alteraciones de normas han sido reiteradas durante el gobierno de Macri. En este sentido, como dijimos, si bien se mantuvo la vigencia de la AUH, en diciembre de 2017, a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso modificó la fórmula de actualización tanto de ese beneficio como de las jubilaciones<sup>8</sup>. Distintas bancadas de la oposición denunciaron que la nueva normativa implicaba un recorte de unos 100 mil millones de dólares en los haberes para el año 2018.

En junio de 2016, el presidente Macri firmó un decreto<sup>9</sup> que modificó una normativa vigente por casi 30 años: el decreto 436 del 31 de enero de 1984, de Raúl Alfonsín, que establecía una delegación de "facultades en el titular del Ministerio de Defensa" con respecto al manejo de las fuerzas. La norma impuesta por Macri devolvía a las Fuerzas Armadas una serie de potestades que durante prácticamente

todo el período democrático habían estado en manos de funcionarios políticos.

En tres momentos clave durante el mandato de Macri hubo modificaciones de envergadura en cuanto al organigrama del Gabinete Nacional. Los 17 Ministerios que recibió Macri pasaron a 21<sup>10</sup> al inicio de la gestión y en septiembre de 2018 se anunció una drástica reducción a 10 carteras. Por debajo del nivel de ministro, los cambios fueron aun más drásticos y breves: mientras en los dos primeros años de gobierno el número de cargos extraescalafonarios pasó de 2.203 a 3.252, a partir del Decreto 174/2018, sólo quedaron 590 cargos fuera de nivel. A partir de algunos de estos datos pueden verificarse los cambios casi constantes que fueron aplicándose en el organigrama de la Administración Pública Nacional.

En el terreno económico, el rápido cambio de esquema en una multiplicidad de políticas públicas implementado por Macri involucra una gran cantidad de normativa, en algunos casos con giros de 180 grados con respecto a la legislación vigente en años anteriores. De fondo está la definición del gobierno de la alianza Cambiemos por producir una apertura de la economía, tanto en el terreno financiero como comercial, desmontando una serie de controles en estos terrenos que había ensamblado la gestión de Cristina Kirchner. En términos conceptuales, una apertura prácticamente indiscriminada de la cuenta capital de cara a la atracción de flujos de inversiones financieras de corto plazo y la eliminación de diversas restricciones a la importación de bienes. De la mano de este enfoque, el cambio en la normativa referida al endeudamiento público, incluido el pago a los llamados "fondos buitres", junto con un amplio y generoso blanqueo de capitales completó un conjunto de aceleradas modificaciones en el esquema económico.

---

8 Ley N° 27.426.

9 Decreto 721/2016.

---

10 Todos los datos relativos a organigrama del Gabinete Nacional son en base a Astarita y De Piero (2017).

Por otra parte, también es posible verificar una combinación de variables en las que la estabilidad de las normas es alta, pero se registra un amplio nivel de discrecionalidad en su aplicación. Un caso paradigmático es el de la Carta Orgánica del Banco Central. A partir de la gestión de Mauricio Macri, con el nombramiento de Federico Sturzenegger al frente de la entidad monetaria, sin una modificación de la normativa, se consagró la política de “metas de inflación” que implicaba dejar de lado los objetivos de creación de empleo y de ampliación del aparato productivo fijados por ley tal cual había sido consagrada durante la gestión de Cristina Kirchner<sup>11</sup>. Más tarde, en 2018, el Fondo Monetario Internacional (FMI) planteó la necesidad de reformar efectivamente la ley para hacer coincidir prácticas y normativa.

Lo mismo podría afirmarse en cuanto a la continuidad del plan Precios Cuidados: su aplicación ha sido intermitente y con poca capacidad de hacer cumplir efectivamente su presencia en los principales puntos de venta. El programa tuvo algo más de presencia en 2016 y 2018, en momentos de suba de la inflación y fue llevado adelante con menor énfasis ante el descenso de esa variable en 2017.

Algo similar podría argumentarse, por ejemplo, en la reducción de presupuesto de ciertas áreas, como pueden ser la que desempeña el control y fiscalización del empleo en negro en todo el país, por parte del Ministerio de Trabajo. Sin modificaciones en la normativa vigente, la baja capacidad de *enforcement* de la legislación, vacía una política pública de hecho.

Por otra parte, puede verificarse durante la gestión de Macri la combinación de una baja estabilidad de las normas, es decir, cambios reiterados, pero además un amplio nivel de discrecionalidad en la aplicación. Un caso por excelencia es el de la normativa que regula los medios de comunicación audiovisual. A los pocos días de asumir, el presidente Macri modificó mediante un decreto de necesidad y urgencia el núcleo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. De esta forma, se echó por tierra el extenso proceso de tratamiento participativo de esa norma, con su consiguiente aprobación por las dos Cámaras del Congreso, sumado a un largo recorrido judicial que derivó en un fallo de la Corte Suprema que avaló la constitucionalidad de la ley. El gobierno nacional anunció en reiteradas oportunidades el inicio de un proceso de análisis participativo de una nueva norma para el sector, que fue postergado en varias oportunidades y que por el momento sigue trunco. La normativa aparece entonces más bien en un estado en el que prima un alto nivel de discrecionalidad, lo que beneficia la concentración del mercado audiovisual y de telecomunicaciones. La absorción de Telecom por parte del Grupo Clarín fue la muestra de este estado de cosas.

En este contexto, las normativas referidas al manejo de la protesta social también evidenciaron este tipo de cambios sumada a la discrecionalidad en su aplicación. El llamado “protocolo antipiquetes” impulsado por el Ministerio de Seguridad de la Nación fue objeto de múltiples polémicas y también mostró un amplio grado de discrecionalidad en su aplicación, motivando, por ejemplo, una polémica pública con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por su grado de puesta en marcha.

Los ejemplos para cada una de las dimensiones podrían continuar, aunque sería también necesario evaluar los casos en los que el gobierno parece entrar de lleno en un nivel de discrecionalidad que vuelve maleables las instituciones hasta entrar en un verdadero “juego brusco

---

11 Según el artículo 3° de la Ley N° 26.739: “El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”.

institucional"<sup>12</sup>. Consideramos que esa dinámica se da cuando la discrecionalidad propia del entramado de institucionalidad débil que hemos recorrido corre el riesgo de violentar una serie de derechos fundamentales, sobre todo de sectores que se encuentran más bien volcados a la oposición política. Es decir, la débil institucionalidad es un campo fértil para el despliegue de la voluntad política del Poder Ejecutivo, pero el "juego brusco" institucional transgrede incluso los usos y costumbres de lo que Helmke y Levitsky (2006) llaman "instituciones informales" en un contexto democrático.

El caso de la muerte de Santiago Maldonado, en el que la familia de la víctima y organismos de derechos humanos apuntaron a la acción de la Gendarmería Nacional, impone una dinámica de ruptura con el pasado reciente en cuanto a la relación entre el Estado y las fuerzas de seguridad. La defensa a ultranza de la ministra Patricia Bullrich al cuestionado accionar de la Gendarmería, la insistencia en ubicar (con un fuerte apoyo de los medios de orientación oficialistas y un entramado de "trolls" en redes sociales) al joven artesano en diferentes ciudades del país a más de un mes de su desaparición, el vínculo de funcionarios del Poder Ejecutivo en este tipo de estrategias, la evidente infiltración de sectores que no han sido identificados por las autoridades durante dos marchas convocadas para reclamar la aparición de Maldonado también dan cuenta de un verdadero "juego brusco", donde el derecho de la familia de la víctima a ser escuchada y de la sociedad a peticionar queda puesto en cuestión.

Donde también puede observarse esta estrategia es en el ataque sostenido a sectores gremiales (sobre todo los opositores). Aquí podemos contar un verdadero "récord" de intervenciones sindicales por parte del Ministerio de Trabajo o la aplicación de una multa multimillonaria al sindicato de Camioneros, luego revertida por el Poder Judicial.

La libertad de expresión es otro de los espacios donde el "juego brusco" gubernamental parece hacerse presente. El color del oficialismo predomina en el mapa de medios en el país y hay empresarios de medios de tinte "opositor" que están detenidos, en tanto otros empresarios que, según la Justicia, tuvieron conductas similares continúan en libertad. En ese marco, un conjunto de periodistas ha elegido el camino de la autogestión para dar a conocer investigaciones sobre el gobierno o el de la provincia de Buenos Aires.

Como "telón de fondo" de este "juego brusco institucional" aparece el caso del Brasil, en el que el principal líder opositor permaneció detenido durante el último proceso electoral. El juez que dispuso apresararlo fue nombrado luego ministro de Justicia por el gobierno electo. A su vez, el yerno del empresario cuya declaración fue "clave" para la detención de "Lula" Da Silva, fue también nombrado en un alto cargo público. La "institucionalidad débil", propia de un país como el Brasil, parece ir un poco más allá, evidenciando conductas que hasta el momento no habían sido observadas en las últimas décadas.

## Conclusión

Aunque el análisis y el debate en torno a los contornos de las instituciones en nuestras democracias ha sido extenso, recurrentemente la Ciencia Política tiende a retornar a un análisis de tipo institucionalista, buscando equiparar algunos aspectos de la dinámica política y el marco en el que se desarrollan en el de las democracias del "cuadrante Noroeste" del mundo.

Al mismo tiempo, distintos estudios adoptan un enfoque en el que se pone como horizonte la necesidad de que las instituciones políticas tomen la misma forma que en esas democracias, al considerar que de esa manera se producirá un mayor nivel de "consolidación" o de "calidad" de la democracia. Se trata de una mirada que nos traen un eco de la ecuación con la que en definitiva rompieron los estudios seminales de Guillermo O'Donnell (2011), que pusieron en duda en

---

12 <https://www.elestadista.com.ar/?p=13365>

la década del '70 que a mayores niveles de "modernización", podría esperarse un mayor nivel de "democratización" de nuestras sociedades.

Desde allí que el aporte de este trabajo fue analizar y describir las formas que efectivamente se desenvuelven las instituciones políticas sudamericanas, en este caso, en la Argentina durante el mandato de Macri. Asimismo, hemos destacado la importancia central que en ese marco adquiere el liderazgo presidencial sudamericano y los recursos de poder que el mismo adquiere y controla mediante el ejercicio de su poder. Destacar el rol de los LP en este contexto de democracias de baja institucionalización, como dijimos, permite comprender más adecuadamente la verdadera dinámica política que acontece en estas latitudes.

Con ese contexto analítico, hemos intentado comprender el marco político institucional en que se despliegan estos liderazgos presidenciales. Para ello, hemos tomado como punto de partida, el ejercicio para los dos primeros mandatos kirchneristas realizado por Victoria Murillo (2011). En ellos la autora pretendió "mostrar la heterogeneidad de la experiencia en lo que respecta a la estabilidad de las reglas de juego y su aplicación". Según Murillo, "dicha heterogeneidad señala rasgos de continuidad respecto a la debilidad institucional que ha caracterizado a la democracia argentina reciente". De esa forma, "si bien el debate electoral aparece como dramático entre la destrucción y la construcción de instituciones, la realidad tiene una gran complejidad de grises que no es tan diferente de las experiencias anteriores.... Argentina, por ende, continúa con la cuenta pendiente de la debilidad institucional dejando para futuras administraciones establecer un cambio significativo en los patrones de política pública al respecto" (2011).

Efectivamente, al emular el ejercicio ya presentado, de modo de analizar la dinámica del gobierno de Mauricio Macri, se verifica que la forma que toman las instituciones se mantiene e incluso podría decirse que se hace más aguda si tomamos en cuenta el breve plazo en el que se

produjeron una serie de cambios institucionales y en el que aparecen los ya mencionados episodios de "juego brusco institucional".

A partir de esta verificación es que queremos volver al punto de inicio, entendiendo que en la mayoría de los países sudamericanos la vía de entrada clave para comprender un conjunto de aspectos de la dinámica política que van, en escenarios polares, desde la inestabilidad presidencial hasta la capacidad de un oficialismo de desplegar una serie de políticas públicas logrando éxitos en sucesivas elecciones. El contexto en el que se mueven estos presidentes, el de la "institucionalidad débil" o "baja institucionalidad" o un entorno en el que resultan de gran relevancia las "instituciones informales" debe ser también un aspecto a definirse, analizado y estudiado aún con más profundidad.

El hecho de que líderes presidenciales con orientaciones políticas disímiles, que se presentan ante el electorado como antagonicos, como los casos analizados, se muevan desde la Presidencia en un contexto institucional similar debe llamarlos la atención. Y a partir de esta comprensión es que sería fructífero encarar esta profundización del análisis sin "anteojeras ideológicas". El hecho de que las apelaciones a las "instituciones republicanas", el "respeto por las reglas del juego", la condena a supuestas violaciones a las normas por parte de los "populismos" forme parte de la batería retórica de los partidos de centroderecha no debería oscurecer este punto.

Los líderes presidenciales sudamericanos parecen moverse, independientemente de sus orientaciones políticas, en un mismo contexto y su voluntad o su capacidad para reformar ese contexto, para emprender el "viaje" que vaya de la "baja" a la "alta" institucionalidad es parte de un trayecto empinado.

En la década pasada, se acumularon argumentos en cuanto a que el Partido de los Trabajadores (PT) en el Brasil, al dotar de continuidad a algunos esquemas económicos fijados por el gobierno que lo precedió y no realizar reformas políticas de fondo, estaba sosteniendo "políticas

de Estado", afianzando la institucionalidad y, en un contexto en el que el Congreso brasileño conservaba importantes resortes de poder, el camino de la "baja" a la "alta" institucionalidad parecía haber comenzado. El hecho de que no se hubieran registrado nuevos episodios de inestabilidad presidencial luego del caso clásico de Fernando Collor de Mello parecía abonar esta hipótesis. Sin embargo, el *impeachment* a Dilma Rousseff, el fuerte activismo judicial a partir de presuntos casos de corrupción, el encarcelamiento del expresidente "Lula" Da Silva, principal líder opositor, y el ascenso del ultraderechista Jair Bolsonaro, llevando como ministro al juez Sergio Moro dan una imagen ciertamente alejada del tipo de dinámica institucional que se da en las democracias de los países desarrollados.

Volviendo al punto de inicio: estudiar y comprender con mayor nivel de profundidad el funcionamiento de este tipo de dinámica institucional y los impactos que su vigencia tiene en el sistema político aparece como una tarea fundamental. De igual calibre que estudiar la forma en que se mueven los líderes presidenciales sudamericanos en ese contexto de características tan particulares.

## Referencias bibliográficas

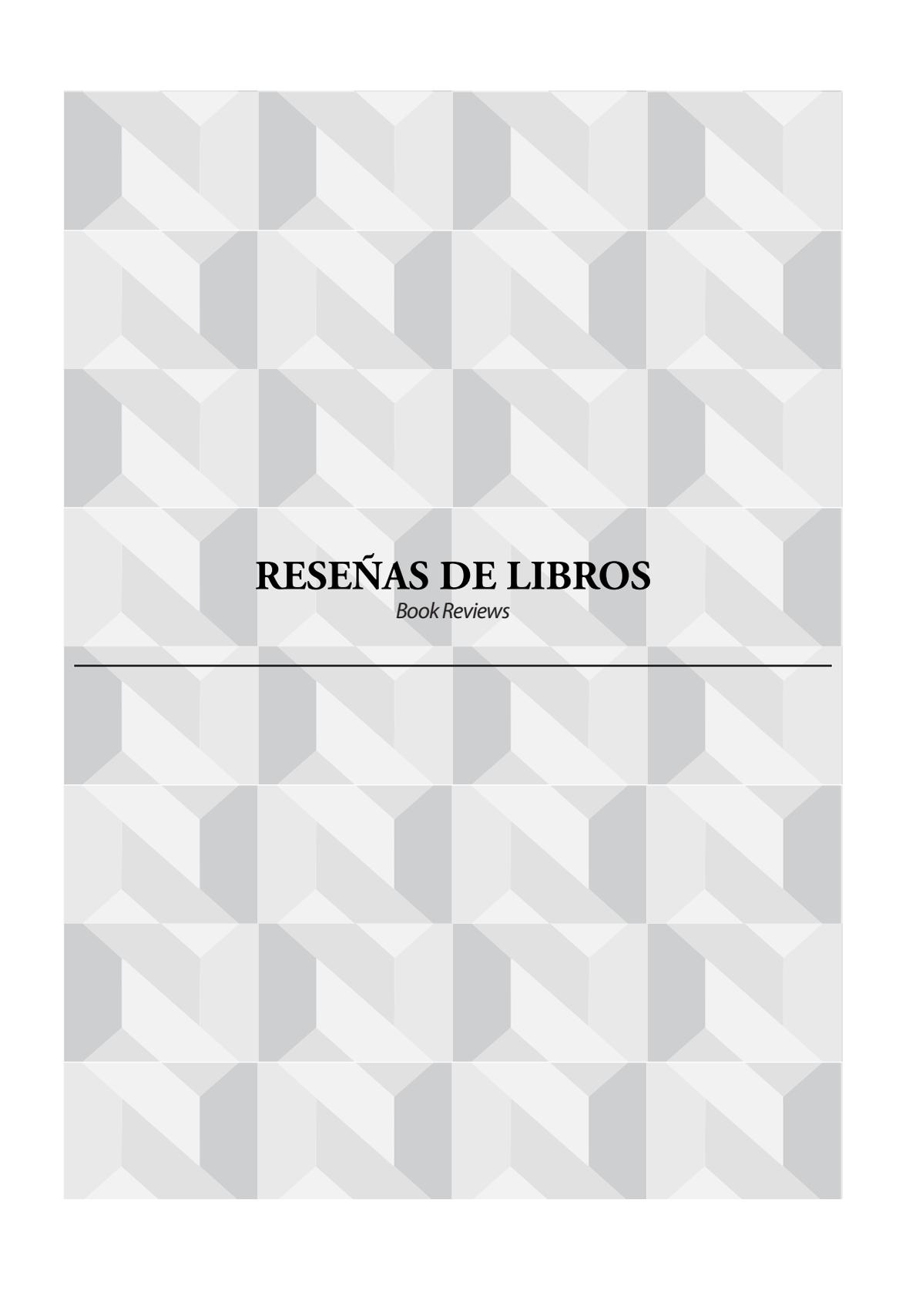
- Astarita, M. y De Piero S. (2017). *Cambiamos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial*. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *Documento de Trabajo N° 5: El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 187-201). Buenos Aires: FLACSO.
- Bennister, M., Worthy, B. y T'hart, P. (2017). *The Leadership Capital Index. A New Perspective on Political Leadership*. Cambridge: Oxford University Press.
- Carey, J. (2006). Presidencialismo versus Parlamentarismo. *Revista PostData*. Núm. 11, 121-161.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cheibub, J. Ma. (2005). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- D'Alessandro, M. (2006). *Liderazgo político*. En L. Aznar y M. De Luca (Comps.). *Política. Cuestiones y problemas* (pp. 305-336). Buenos Aires: Ariel.
- De la Torre, C. (1996). ¡Un solo toque!: *Populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.
- De la Torre, C. (1999). Veinte años de populismo y democracia. *ICONOS*. Núm. 9, 80-87.
- Fabbrini, S. (2009). *El Ascenso del Príncipe democrático. Quien gobierna y como se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraschini, M. (2013). Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: ¿dos caras de un mismo modelo de ejercicio del poder? *Tesis para optar por el título de Dr. en Ciencia Política*. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Fraschini, M. (2014). Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: Dos caras de una misma forma de gobernar. *Revista PostData*. Vol. 19, Núm. 2, 507-553.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2015). *El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el Siglo XXI en la región*. Villa María, Córdoba: Eduvin.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2016). Los liderazgos presidenciales sudamericanos ante un nuevo contexto. Mesa: "Nuevos escenarios de la democracia Argentina: actores y proyectos. Congreso sobre Democracia. Rosario, 12 al 15 de septiembre.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2017). "Jugadas peligrosas". *Revista El Estadista*. Núm. 163, 12-13.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2017a). El primer año de gobierno de Mauricio Macri: recursos de poder, estrategias y resultados. *Congreso de Alacip*. Universidad Católica de Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2017b). El Liderazgo presidencial de Mauricio Macri: Recursos de poder y estrategias en los 18 meses de

- gobierno. *Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político -SAAP-*. Universidad Torcuato Di Tella -UTDT-. 1 al 4 de agosto.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *Revista América Latina Hoy*. Núm. 49, 51-72.
- Kenneth, M. R. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case. *World Politics*. Núm. 48, 82-116.
- Lanzaro, J. (2003). *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. En J. Lanzaro (Comp.). *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (pp. 15-49). Buenos Aires: CLACSO.
- Leiras, S. (2008). Liderazgo político: estilo (neo)populista, estrategia (neo)decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático. *Revista Ecuador Debate*. el 1 de junio de 2008. Tomado de: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=726425>
- Levitsky, S. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*. Núm. 24, 159-176.
- Levitsky, S. y Murillo, Ma. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*. Vol. 3, Núm. 5, 17-44.
- Levitsky, S. y Kenneth, R. (Eds.). (2011). *The Resurgence of the Left in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after de Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Linz, J. (1990). Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*. 1 (1), 51-69.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). Ruptura y continuidad: la caída de 'Mel' Zelaya en perspectiva comparada. *Revista América Latina Hoy*. Vol. 55, 173-197.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *Revista América Latina Hoy*. Núm. 49, 31-55.
- Masi, A. (2011). El liderazgo presidencial de Raúl Alfonsín: ascenso, auge y caída (1966- 1989). *Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencia Política*. Buenos Aires: UNSAM.
- Méndez, J. L. (2013). *Estudio introductorio: El liderazgo político como acción estratégica*. En J. L. Méndez (Comp.). *Liderazgo Político*. México: Siglo XXI Editores.
- Munck, G. (2004). Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers. *Annual Review of Political Science*. Núm. 7, 437-62.
- Murillo, Ma. V. (2011). *La fortaleza institucional argentina en 2003-2011*. En A. Malamud y M. De Luca (Compiladores), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 265-275). Buenos Aires: Eudeba.
- Mustapic, A. Ma. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*. Vol. 45, Núm. 178, 263-280.
- Natera Peral, A. (1998). Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática. Capítulo 2. *Tesis Doctoral* pp. 42-78. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Neustadt, R. (1993). *El poder de persuadir. Capítulo 3: El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*. En J. L. Méndez (Comp.). *Liderazgo Político* (pp. 54-80). México: Siglo XXI Editores.
- Nohlen, D. y Rial, J. (1988). *Reforma Política y Consolidación democrática. Perspectivas comparadas*. En D. Nohlen y A. Solari (Comps.). *Reforma Política y Consolidación democrática*.

- Europa y América Latina* (pp. 327-358). Caracas: Nueva Sociedad.
- Novaro, M. (1994). *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires: Letra Buena.
- Novaro, M. (1995). El debate contemporáneo sobre la representación política. *Desarrollo Económico*. Vol. 35, Núm. 137, 145-157.
- Nye, J. (2011). *Las Cualidades del Líder*. Buenos Aires: Paidós.
- Ollier, Ma. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *Revista América Latina Hoy*. 73-103.
- Ollier, Ma. M. (2010). El liderazgo presidencial: síntoma de un patrón democrático sudamericano. El caso argentino (2003-2007). *XXIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*, 6 al 9 de octubre, Toronto.
- Ollier, Ma. M. (2011a). Weak Democratic Institutionalization and Different Types of Presidential Leadership in Inverted Democracy. Whatever Happened to North-South. International Political Science Association (IPSA) European Consortium for Political Research (ECPR), *Joint Conference Hosted by Brazilian Political Science Association, University of Sao Paulo, Brazil*. University of Sao Paulo, Sao Paulo, Brazil, February 16 to 19, 2011.
- Ollier, Ma. M. (2011b). *Centralidad presidencial y debilidad institucional en las democracias delegativas*. En G. O'Donnell (Comp.). *Democracia Delegativa* (pp. 115-137). Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (1984). ¿Y a Mí, Qué Me Importa? Notas Sobre Sociabilidad y Política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Cuadernos Center for the Study of State and Society.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 5, Núm. 1, 55-69.
- O'Donnell, G. (1996). Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere. *Kellogg's Institute working paper 222*. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (2006). *On Informal Institutions. Once Again*. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons From Latin America* (pp. 285-289). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., Jazetta, O. y Quiroga, H. (Coords.). (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Panizza, F. (2009). *Populismo: ¿qué nos dice el nombre?* En F. Panizza (Comp.). *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51-70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, M. (2013). *Después del caso Collor*. Madrid: Instituto de filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas.
- Tedesco, L. y Diamant, R. (Coords.). (2013). *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*. Madrid: Editorial de la Catarata.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*. 15 (4), 5-19.
- Weyland, K. (1996). Neopopulism and neoliberalism in Latin America: Unexpected affinities. *Studies in Comparative International Development (SCID)*. Vol. 31, Núm. 3, 3-31.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Tereschuk, N. y Fraschini, M. (2019). La debilidad institucional en la Argentina durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 219-238.



# **RESEÑAS DE LIBROS**

*Book Reviews*

---





## RESEÑA DE LIBRO

### *Book Reviews*

TÍTULO

### **Bancos Centrales orientados al Desarrollo.**

***Notas para la discusión pública de una eventual reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.***

**BISCAY, Pedro; HADAD, Lara; BONILLA, Mariano y CODIANNI, Eduardo.**

Ediciones del Jinete Insomne, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

(1era Edición, 200 páginas. ISBN 978-987-4115-10-2).

Pedro Biscay, Lara Hadad, Mariano Bonilla and Eduardo Codianni, *Central Banks oriented to Development. Notes for the discussion of an eventual amendment to the Organic Charter of the Central Bank of the Argentine Republic.*

Ediciones del Jinete Insomne, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, 200 pages.

**Por Sabrina Mary\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2019.

**Fecha de Aceptación:** 26 de agosto de 2019.

**Palabras clave:** *Bancos Centrales, Desarrollo, Carta Orgánica, Autonomía, Soberanía.*

**Keywords:** *Central Bank, Development, Organic Charter, Autonomy, Sovereignty.*

---

\* Licenciada y Profesora en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Relaciones Internacionales FLACSO/Argentina. Correo Electrónico: smary@identidadmercosur.org

¿Cuál es el rol del Banco Central? ¿Debería intervenir en la política monetaria de los países emergentes? ¿Por qué es necesario modificar la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina? En caso de considerarlo necesario, ¿cuáles deberían ser las relaciones que se establezcan entre las instituciones del Estado y las del mercado? ¿Por qué debería asumir funciones y objetivos con orientación al desarrollo? ¿Por qué los países emergentes han tendido a tener posiciones de financiarización, mientras que países como los Estados Unidos y Gran Bretaña han tendido a tener Bancos centrales con roles activos en la economía? Estas son algunas de las preguntas que Biscay, Hadad, Bonilla y Codianni buscan responder, desde un exhaustivo trabajo de análisis técnico y empírico comparado, en su libro *Bancos Centrales Orientados al desarrollo. Notas para la discusión pública de una eventual reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina*, resultado de una indagación realizada por esta investigadora e investigadores del Centro de Estudios para la Integración Financiera (CINFIN), enmarcado en el Centro de Política Públicas para el Socialismo (CEPPAS), con el apoyo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP) y la Fundación Rosa Luxemburgo (FRL).

El libro se preocupa por señalar las bases teóricas para dar un debate argumentado sobre las implicancias de un Banco central que se oriente al desarrollo. Lo anterior se da en un contexto político en el que los objetivos y misión del Banco Central argentino se encuentran en el centro de la cuestión, ya que el 29 de marzo de 2019, consecuencia de algunas condicionalidades impuestas en el marco del préstamo *Stand by* otorgado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a la Argentina, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de modificación de la Carta Orgánica del Banco Central. Es por ello que la lectura de las líneas argumentales de este libro

se vuelve necesaria para construir un debate plural e informado sobre las particularidades, funciones y orientación que adquiera el Banco Central (en adelante, BC).

En el marco de los interrogantes mencionados y en virtud de los materiales y fuentes analizadas, el trabajo se encuentra dividido en cinco capítulos. El primer capítulo versa sobre *Los problemas del desarrollo y pertinencia del rol del Banco Central*, para ello, se vuelve necesario comprender a qué se refiere cuando se habla de desarrollo, puesto que este concepto es polisémico y en economía política puede referir a diferentes cuestiones. En tal sentido, los autores plantean *alternativas*, es decir, todo aquello que es posible cambiar hoy mientras se pre-configuran visiones a largo plazo, *utopías*. Desde esta mirada de la problemática, si bien se hace foco en las posibilidades de cambio a mediano y corto plazo, se permite plantear a futuro las visiones y potencialidades, este es, un desafío teórico a la vez que práctico.

En relación con esto, siguiendo a los autores, puede afirmarse que no existe la dicotomía entre países desarrollados y subdesarrollados, sino combinaciones posibles de desarrollos de acuerdo a las condiciones socio-políticas de cada Estado o región. Las teorías y debates respecto al desarrollo, han tenido particularidades a lo largo de las décadas, pero el debate central debería radicar en la vinculación entre crecimiento económico, mercado laboral y la respuesta a la desigualdad. Lo anterior se encuentra en estrecha asociación con la democracia y su fortalecimiento, ya que la política monetaria no puede desvincularse de ésta por ser, también, instrumento de un tipo de proyecto político. Desde esta perspectiva, se podría entender al BC como un agente dinamizador de una estrategia de desarrollo nacional soberana.

En contraposición con esta forma de entender al desarrollo, los autores introducen el concepto de "financiarización" de la economía, es decir, la disociación entre finanzas y

economía, lo que brinda una autonomía de la primera respecto de la segunda, provocando crisis económicas y problemas de financiación. “Un BC orientado al desarrollo debe someterse al control público y al de las instituciones democrática representativas, garantizando que la política monetaria se comprometa con los objetivos del desarrollo económico territorial sostenible” (2019: 24).

Ahora bien, habiendo abordado la preocupación respecto del desarrollo, el segundo capítulo trabaja “(S)obre las metas e instrumentos de un Banco Central”. En este respecto, el BC es uno de los actores centrales en la política financiera, por lo que la relación que establezca éste con el Poder Ejecutivo será vital para alcanzar una política soberana y autónoma. Así, lo que están en disputa son dos visiones: *el enfoque neoliberal* que prevalece posturas de independencia, favoreciendo políticas monetarias, pero no de financiación al tesoro en épocas de crisis; y *el enfoque de una banca centrada al desarrollo*, que entiende la articulación entre la política y la banca como necesarias para lograr metas de inflación y monetarias.

Tal como presentan la autora y los autores, las políticas de los BC no son neutrales, tampoco la moneda lo es, puesto que construyen marcos normativos y posibilitan un tipo de modelo de crecimiento, o no. Entonces, si se sostuvieran los preceptos del enfoque neoliberal, limitarlos a procesos de financiarización atentaría contra el principal objetivo que debería tener: promover la soberanía económica, monetaria y financiera, en tanto instrumento de gestión política en sistemas democráticos.

En este apartado del libro el enfoque está colocado en la idea de independencia, la disputa por el sentido de la posición que debería asumir. Al respecto, siguiendo el devenir teórico, y haciendo una comparativa histórica respecto de los fines otorgados a la banca que, desde su creación, ha estado ligado con el desarrollo y que en algunos Bancos centrales es su característica primordial, puesto que no po-

dría promoverse el desarrollo sin una correcta articulación de todos los instrumentos financieros y monetarios democráticos.

Este último punto nos habilita a introducir el tercer capítulo, en el cual se abordan los casos de “*Ingllaterra y Estados Unidos. Dos experiencias de orientación al desarrollo*”. El análisis detallado que se realiza sobre el Banco de Inglaterra y la Reserva Federal de los Estados Unidos, busca poner en relieve la importancia de historizar los procesos económicos, en contraposición con las aproximaciones ortodoxas que fomentan una comprensión alejada de las particularidades en las cuales fueron constituidas y, por tanto, ahistóricas. Quitarle el rasgo histórico al análisis invisibiliza el carácter socio-histórico de los problemas de distribución y crecimiento que atraviesan algunos países. Las posturas neoclásicas otorgan así una función eminentemente técnica a los Bancos centrales, desproveyéndolos de su particularidad política y del rol central que ocuparan en las economías de los países centrales.

La propuesta de ubicar a estos casos como ejemplos, se sustenta en que “a través de la creación de instrumentos y dispositivos institucionales complejos, las respectivas bancas centrales participaron activamente de los planes económicos y políticos de gobierno” (2019: 45). Sin embargo, al momento de incentivar los roles de las Bancas centrales en los países en desarrollo, las instituciones financieras internacionales (como los casos del FMI o el Banco Mundial) señalan la importancia de la tecnocracia en estas agencias y su separación de la política. Por lo tanto, mientras que los Bancos centrales en los países en desarrollo generaron tramas con el tesoro, a fin de diseñar una estructura monetaria eficiente y democrática, para los países periféricos se promueve una mirada neutral y técnica, que no ha sido la solución utilizada para transitar por mayores márgenes de autonomía y favorecer el bienestar de la población. Considerando

a Vernengo (2014)<sup>1</sup>, lo que los países centrales hicieron fue “patear la escalera”, ya que los posibles mecanismos que generaron desarrollo en los países centrales no se fomentan en los periféricos, tal como es y ha sido el caso de la Argentina, obturando la posibilidad de utilizar ciertos instrumentos que podrían implicar desarrollo. Recuperar la historia de los procesos es también recuperar la narrativa de herramientas que podrían favorecer a nuestras sociedades.

Ahora bien, el principal objetivo del libro es conceptualizar la orientación hacia el desarrollo para su debate y discusión en el caso del Banco Central de la República Argentina (BCRA), es por ello que el cuarto capítulo aborda de manera histórica “*La experiencia argentina*”. Este análisis centra su preocupación en los roles e intervenciones del Banco Central en los diferentes momentos históricos y políticos. Así, se parte de las particularidades y objetivo de su primera carta orgánica, en 1935, con un carácter eminentemente contracíclico y erigiéndose como una respuesta institucional al impacto de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión (años '30). A esta función se le sumaron aquellas vinculadas con la regulación del crédito bancario, la promoción de la liquidez y su actuación como agente financiero. A lo largo de todo el capítulo, se aborda la forma en que los cambios en los contextos internacionales y nacionales han influido en la configuración del Banco Central. A los fines de esta reseña, sólo destacaremos brevemente algunos.

Los autores consideran a la reforma de 1946 como resultado de la Segunda Guerra Mundial, combinado con la postura peronista respecto a la intervención por parte del Estado en la política económica, por lo que el BC se

erigía como un articulador clave. Adelantándonos en el tiempo, durante la última dictadura militar, se impone una visión monetarista favorable a la especulación financiera, la cual se sostiene hasta el año 2012. En la reforma de ese año, tal como se analiza en detalle en el texto reseñado, se incorpora el mandato múltiple y se establece “una ligazón directa entre los objetivos y funciones del banco central y el desarrollo con inclusión social” (2019: 89). Con esta reforma se articulaba una política monetaria con un rol activo del BC, sustentado en bases democráticas, con funciones claves en la generación de políticas que favorezcan el dinamismo y procuren la estabilidad.

Con este bagaje conceptual e histórico, el quinto y último capítulo, “*Relaciones entre gobierno y Banco Central. Una propuesta de análisis en función de una exégesis de cartas orgánicas*”, emprende la tarea de analizar comparativamente 21 casos, a partir de la lectura de las cartas orgánicas constitutivas de Bancos Centrales de diferentes países, para esbozar una interpretación respecto a los vínculos entre gobiernos y Bancos centrales. En este sentido, el ejercicio hermenéutico, se sostiene sobre la idea de que el BC tiene mandatos legales en tanto “instrumentos complejos que movilizan y habilitan determinadas representaciones sobre el hacer económico, el hacer político y el hacer estatal, y sus articulaciones” (2019: 99) y no meramente técnicos. A tales fines, la autora y los autores elaboran una jerarquización que permite mensurar las diferentes variables del análisis. Para tal fin, la idea de “independencia” se analiza en articulación con la “incidencia (o no) del gobierno” en el accionar o en la institucionalidad del BC.

El trabajo de investigación considera a las cartas orgánicas de los Bancos centrales como la cristalización de las prioridades económicas y presupuestos jurídicos de cada uno de los Estados. La propuesta metodológica para el estudio comparativo de casos, requirió de la

---

1 Vernengo, M. (2014). Pateando la escalera también: los Bancos centrales en perspectiva histórica. *Circus*. (4), 75-97.

construcción de dos variables, desagregadas en indicadores, tal como sigue:

1. nivel o grado de independencia del BC respecto del gobierno: cuyos indicadores son la especificidad de los objetivos de la política monetaria, el financiamiento al gobierno y la designación de autoridades.
2. nivel o grado de incidencia del Tesoro o gobierno en las acciones del BC: mediante la codificación del diseño de la política monetaria, la participación del gobierno en las decisiones del BC y los requerimientos de información al BC.

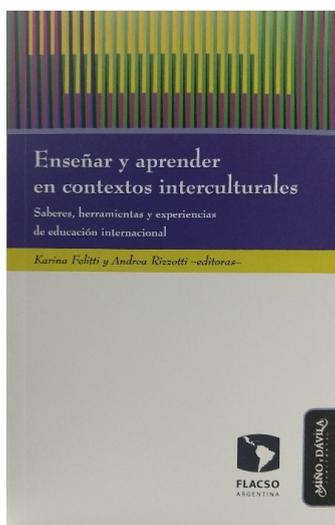
Este análisis comparativo brinda al lector las herramientas para comprender y revisar los diferentes modelos existentes a nivel mundial. Permite, además, articular distintas argumentaciones respecto a la necesidad de orientar las acciones y políticas de los Bancos centrales hacia el desarrollo. La matriz construida (la cual se presenta en formato de gráfico) invita a pensar al BC desde un punto de vista institucional, ya que cada caso es un ejemplo en término de correlaciones de los Bancos centrales con los gobiernos. Los resultados arrojaron que el postulado sobre la independencia se relativiza a partir de una lectura pormenorizada y minuciosa de las cartas orgánicas seleccionadas, imponiéndose una suerte de convergencia entre BC y gobierno, a través de variados y peculiares instrumentos democráticos que, según el caso, cumplen el rol de contribuir en la formulación de políticas públicas financieras-económicas, con sentido social y responsabilidad en el desarrollo.

Concluyendo, la lectura de este libro es una condición necesaria para un debate formado respecto de las funciones y objetivos que debería adoptar el BCRA. El trabajo hermenéutico y comparativo realizado por la y los investigadores es una muestra clara de la complejidad en la relación entre el BC y el gobierno a nivel mundial. Esta complejidad

no quita lo urgente del debate, puesto que los modelos de desarrollo se sustentan en las vinculaciones que establezcamos entre las instituciones democráticas económico-financieras. Es por ello que la deliberación y el diseño de la política monetaria deberían pensarse como política pública y ampliar la participación de órganos representativos como el Congreso Nacional y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras.

Al respecto, *Bancos Centrales orientados al desarrollo*, que se encuentra disponible de manera gratuita en Internet, plasma en un documento atractivo, de fácil comprensión y fuertemente sustentado en fuentes primarias y bibliografía especializada, un largo proceso de trabajo e investigación que propone una nueva discusión sobre las finanzas, particularmente el rol del BC, en el entendimiento de que los mercados financieros requieren ser reformulados.





## RESEÑA DE LIBRO

### *Book Reviews*

TÍTULO

# **Enseñar y aprender en contextos interculturales. *Saberes, herramientas y experiencias de educación internacional.***

**FELITTI, Karina y RIZZOTTI, Andrea (Eds.).**

Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2018.

(1era Edición, 298 páginas, ISBN 978-84-17133-44-3).

Karina Felitti and Andrea Rizzotti (Eds.). *Teaching and learning in intercultural contexts.  
Knowledge, tools and experiences of international education.*

Miño y Dávila, Buenos Aires, 2018, 298 pages.

**Por Bárbara Turner\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2019.

**Fecha de Aceptación:** 04 de septiembre de 2019.

**Palabras clave:** *Interculturalidad, Educación, Programas de Intercambio, Estudio Social.*

**Keywords:** *Interculturality, Education, Exchange Programs, Social Studies.*

---

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: bturner@flacso.org.ar

Actualmente, contamos con un nuevo entorno internacional en el cual la interculturalidad se presenta como necesaria para los contextos educativos, en especial aquellos relacionados a programas internacionales. Si bien el desplazamiento de personas entre países con fines educativos no es un fenómeno nuevo, ha adquirido características particulares en los años recientes. En este sentido, la expansión de la educación superior internacional en sus distintas variantes y destinos hace necesaria la investigación acerca de las formas en las que se concreta la interculturalidad, entendida como la relación entre culturas, reconociendo a la "diversidad como característica humana" (2018: 51), que permita una gestión óptima dentro de los programas internacionales de educación y formación.

El libro de las editoras Karina Felitti y Andrea Rizzotti, *Enseñar y aprender en contextos interculturales. Saberes, herramientas y experiencias de educación internacional*, reúne un conjunto de trabajos de quince autores que a partir de propias investigaciones y experiencias analizan el ámbito de la educación internacional como una oportunidad de diálogo intercultural. El aporte individual de cada autor y autora se complementan de modo interesante y cómodo, aportando al debate acerca de estos temas de un modo sustancioso.

Las editoras han considerado necesario destacar que las investigaciones sobre estudios en el extranjero, en su mayoría, siguen la pauta Norte-Sur focalizando solamente en el éxito y fracaso de los estudiantes de países centrales, sin tener en cuenta a los países receptores del Sur. Este libro –un proyecto en el marco del trabajo desarrollado en el Área de Estudios Latinoamericanos (ADELA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina–, sin embargo, propone un abordaje distinto, que comprende las pautas del relacionamiento desde el Sur, sin desatender a los países del Norte, y que permite en cada capítulo reproducir un espacio discipli-

nar, geográfico e incluso metodológico diferente para desarrollar diálogos transnacionales de manera solidaria e inclusiva, teniendo en cuenta a la educación como agente de cambio.

El primer capítulo, escrito por Mariana Nobile, titulado *Emociones en los procesos educativos: contraponiendo perspectivas*, hace de rompehielos e introduce al lector de forma apacible en el discurso sobre las emociones en espacios institucionales, asociado a una preocupación por el bienestar no sólo de estudiantes sino también de los cuerpos docentes, recuperando la centralidad de lo relacional en el ámbito educativo. En un ámbito que se ha caracterizado históricamente por la razón, la autora retoma los aportes de la sociología y de la antropología acerca de las emociones, junto a una exploración de discursos pedagógicos que pregonan la incorporación de las emociones en la educación, para proponer una mirada alternativa para pensar y reflexionar acerca de la atmósfera afectiva en el espacio educativo.

El segundo capítulo presenta el trabajo de Teresa Aguado Odina, *Educación Intercultural para la equidad y la justicia social. El enfoque intercultural en la formación de los educadores*, que da cuenta del contexto particular que vive Europa luego de los atentados ocurridos en París en 2015, apoyando a la educación como herramienta que fomente la igualdad y la defensa de valores fundamentales democráticos. Tomando como caso el Posgrado Máster Euro-Latinoamericano en Educación Intercultural, propone el enfoque intercultural haciendo foco en los educadores, que debe atender a promover la cooperación y las redes de intercambio entre profesionales de la educación para "romper el aislamiento, trabajar las actitudes y percepciones, y reforzar su identidad profesional considerando, asimismo, la idea de empoderamiento" (2018: 59). En este sentido, la autora busca señalar a la educación intercultural como generadora de prácticas dirigidas a todos y cada uno de los miembros

de la sociedad en su conjunto, en la búsqueda de lograr una real igualdad de oportunidades.

Esto último tiene relación con el mensaje que brinda el capítulo de David Navarrete, *La movilidad internacional de estudiantes indígenas de posgrado, ¿elemento para la mejora de la formación profesional?*, que presenta la historia de los programas que otorgaron becas para estudios de maestría y doctorado en diversas disciplinas, en universidades de México y en el extranjero, a estudiantes indígenas. En sus argumentos, el autor expone que la movilidad internacional contribuye a la formación especializada de aquellos estudiantes y que enriquece sus conocimientos y capacidades para el cambio social. De este modo, plantea convertir la movilidad internacional, desde ser uno de los espacios del sistema educativo donde la inequidad social continúa fuertemente enraizada, beneficiando generalmente a las capas sociales superiores con mejores recursos y más preparadas, a ser un ámbito amplio de inclusión, abriéndolo a grupos que normalmente carecen de las habilidades lingüísticas e ingresos necesarios para sostener una estadía en el extranjero.

El capítulo perteneciente a Mercedes Botto y Martina Ferretto, *La internacionalización de la educación superior en el mundo de hoy. Un marco conceptual y espacial para entender los alcances de este proceso en Argentina*, expone un estudio sobre el proceso de apertura de la educación superior nacional, pero que da cuenta de los impactos y consecuencias de las iniciativas ocurridas a nivel global y multilateral, así como regional en el marco del MERCOSUR, abarcando los años entre 1995 y 2015. De esta manera, las autoras presentan la simultaneidad y superposición de negociaciones tanto a nivel bilateral con gobiernos y fundaciones, a nivel regional y a nivel global con foros como la UNESCO y la OMC, preguntándose qué rol jugó y juega el MERCOSUR en esta propuesta de transnacionalizar la educación superior en América Latina.

Los siguientes capítulos presentados por Alejandro Castro Solano y María Laura Lupano Perugini, *Las competencias culturales y la adaptación psicológica exitosa de estudiantes migrantes en Argentina*, y Neriko Musha Doerr y Richard José Suárez, *Un repaso del concepto de inmersión cultural: el cuestionamiento del mito de 'vivir como los nativos'* respectivamente, se muestran como las dos caras de una misma moneda en cuanto a estrategia metodológica, siendo el primero un vasto estudio empírico y el segundo un profundo estudio cualitativo, etnográfico y antropológico.

El texto de Castro Solano y Lupano Perugini despliega los resultados de una serie de investigaciones iniciadas en 2008, a través de estudios realizados con estudiantes extranjeros en la Argentina, a fin de determinar qué factores facilitan el proceso de una buena adaptación. En este sentido, el trabajo del autor y la autora resulta novedoso ya que existen pocos estudios sobre predictores de éxito de este tipo realizados en contextos latinos. Es necesario destacar que la mayoría de los estudios empíricos que fueron realizados sobre las relaciones entre estudiantes extranjeros y locales han analizado el punto de vista del migrante, mientras que esta investigación considera ambas perspectivas de forma combinada, analizando todos los actores involucrados.

El trabajo de Doerr y Suárez apunta a mostrar una inmersión cultural resignificada y al “vivir como un nativo” (2018: 127), en el cual, las experiencias personales fuesen el resultado de “una combinación de identificaciones precedentes que se reactualizan en el extranjero al entrar en contacto con otras culturas” (2018: 12). Enmarcado en un proyecto etnográfico a cargo de Doerr sobre la producción de visiones acerca del tiempo, el espacio y el sujeto en el aprendizaje a través de vivencias durante la participación en programas de estudios en el extranjero y la realización de viajes de voluntariado de corta duración, la investigación presentada permite acceder a características

únicas, analizándolas en profundidad dentro del contexto, debido a la posición subjetiva del estudiante Suárez en un viaje a España en 2013 y a sus propias resignificaciones acerca de sus vivencias en el tiempo. Doerr y Suárez comparten autoría del artículo ya que se presenta un proceso de comprensión de la propia experiencia y no un objeto de estudio estático y pasivo. Así, Doerr dirigió la colaboración, programó la investigación y la implementó, para lo que analizó la experiencia de Suárez y planteó el argumento principal y el contorno del artículo, mientras que Suárez contribuyó con el análisis de sus experiencias y resignificaciones respecto de los análisis hechos por Doerr.

Fernando Fischman, en su capítulo *Diálogos Interculturales en la educación superior internacional. Estudiantes de intercambio estadounidenses en Buenos Aires*, plantea un estudio de caso acerca de las experiencias de estudiantes estadounidenses participantes de un programa de educación internacional y que residen temporariamente en la Ciudad de Buenos Aires, enmarcado en base a proyectos de investigación existentes. El estudio resulta relevante ya que demuestra el desenvolvimiento por parte de los estudiantes, entre sí y con los miembros de la sociedad local, en los distintos ámbitos que presenta el programa a través de prácticas comunicativas dialógicas. De este modo, el autor analizó a estudiantes de grado residentes por un semestre académico en un programa de Ciencias Sociales y Humanidades en el período entre los meses de mayo y diciembre de 2014 y marzo y diciembre de 2015, en el cual la colaboración de estudiantes fue imprescindible.

También Andrea Rizzotti y Leandro Gómez presentan un estudio de caso en su capítulo titulado *La participación social en la Educación Internacional: intersecciones y desafíos de la interculturalidad*, acerca de la experiencia de un grupo de estudiantes estadounidenses en un seminario de aprendizaje y servicio que

se desarrolla en Buenos Aires en el marco de un programa de educación internacional. El estudio retoma algunos hallazgos de la investigación realizada en el Área de Estudios Latinoamericanos (ADELA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), a partir de la experiencia de trabajo en educación internacional de más de veinte años en la Institución. El trabajo, de tipo exploratorio, presenta la pregunta acerca de los facilitadores del aprendizaje intercultural desde la perspectiva de diversos actores involucrados en el proceso, es decir quienes gestionan el programa, los profesores y estudiantes del *Seminario de Aprendizaje y Servicio* y representantes de organizaciones sociales con las que se trabaja, en este caso el Centro Comunitario Barrio Mitre y Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, a través de veinte entrevistas en profundidad realizadas en el año 2015. Los datos recogidos acerca de las experiencias de los estudiantes y su significación por parte de miembros del programa permiten poner en tensión tanto las definiciones de trabajo voluntario como la propia idea de solidaridad, así como las representaciones que se construyen sobre la estructura social, económica y política de América Latina.

Este tipo de representaciones también se analizan en el capítulo escrito por Héctor M. Cruz Feliciano, *Inmersión y seguridad en study abroad: desafíos y estrategias*, que analiza las normativas que rigen para quienes trabajan en educación internacional con estudiantes de los Estados Unidos y la construcción de la idea de peligro que puede reproducir prejuicios y estereotipos, en especial en el ámbito latinoamericano. El estudio fue realizado a partir de observaciones participativas por parte del autor a lo largo de quince años de ejercicio como docente, director y administrador de programas para estudiantes extranjeros en América Latina, y presenta la "paradoja" (2018: 13) de los programas educativos internacionales que, por un lado, incentivan a que los estudiantes

salgan de su zona de confort pero, por otro lado, recrean en los destinos educativos entornos y reglas similares a las que ya conocen en los Estados Unidos para que se sientan seguros. En este sentido, el autor se pregunta acerca de las posibilidades existentes para aquellos que delinear los programas internacionales en América Latina para facilitar la inmersión cultural, sin dejar de establecer bases para una experiencia segura y a la vez sin reproducir preocupaciones y prejuicios.

El capítulo de Rafael Blanco, *La estancia académica en el exterior. Formación, internacionalización y sociabilidad en las trayectorias de docentes e investigadoras*, representa una visión de género y analiza el papel de la estancia en el exterior en las trayectorias de tres investigadoras que se dedican al área de estudios de género y sexualidades en la Argentina entre la recuperación democrática en 1983 y el presente. A través del análisis de sus viajes, catalogados como “viaje militante, viaje antropológico y viaje cosmopolita” (2018: 234) respectivamente, el autor, utilizando el recurso de entrevistas en profundidad, retrata cómo vivieron las investigadoras sus estancias en el exterior y sus movilidades, cómo ocurrió la configuración de una línea de investigación novedosa en la Argentina y cuáles fueron las consecuencias en su vida académica y en su vida personal. Los tres relatos fueron seleccionados de un corpus mayor de entrevistas realizadas a docentes e investigadores que se desempeñan sobre la misma temática de estudio en universidades públicas de la Argentina, y forman parte de una muestra intencional realizada entre 2015 y 2016, conformada para una investigación llevada a cabo durante 2014 y 2017.

Por último, el capítulo de Hannah Davis Taieb, *Haciendo que la diferencia importe: reflexiones y propuestas a partir del análisis de un seminario franco-estadounidense sobre laicidad y diversidad religiosa*, hace hincapié sobre las potencialidades de la mediación cultural para construir un “modelo de ganancias compar-

tadas” (2018: 15) que contribuyera al aprendizaje mutuo entre aquellos visitantes de los Estados Unidos y sus anfitriones. El artículo analiza un seminario universitario en junio de 2009 en París y un viaje de estudios en torno al secularismo y la diversidad religiosa, mostrando cómo las diferencias culturales entre franceses y estadounidenses fueron el punto de partida para plantear de manera novedosa preguntas sobre temas específicos. La autora propone que el análisis de este caso permite su aplicación a otros contextos educativos en el extranjero, en particular a programas de corto plazo dirigidos por académicos, en los cuales los programas puedan ser organizados, no sólo de acuerdo a intereses y preocupaciones propias de los Estados Unidos, sino de acuerdo a intereses mutuos.



# Sobre los Autores

## Note on Contributors

### Sobre los Autores

**ELOÍSA BORDOLI** es Doctora en Ciencias Sociales, Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Ciencias Humanas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República (UdelaR) (Uruguay). Doctora en Ciencias Humanas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (Argentina). Se desempeña como Profesora de la Licenciatura en Educación, así como de la Maestría en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR. Actualmente, es Directora del Departamento de Enseñanza y Aprendizaje y Coordinadora del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR. Es investigadora de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Asimismo, coordina, junto al Dr. Pablo Martinis, el Grupo de investigación financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UdelaR: *Formas escolares y posiciones docentes en la producción del derecho a la igualdad en el Uruguay actual (2019-2023)*. Es docente, investigadora y autora de numerosos trabajos en temas sobre *currículum*, enseñanza y políticas educativas. Entre sus publicaciones se destacan: *La construcción de la relación pedagógica en la escuela uruguaya. Sujetos, saber y gobierno de los niños* (publicado por la FHCE-UdelaR, 2015; obra que obtuvo el Premio Nacional de Literatura del Ministerio de Educación y Cultura); *El Programa de Maestros Comunitarios. Trazos, caminos y desafíos a la gramática escolar* (publicado FHCU- UdelaR, 2015); *Evaluaciones internacionales de aprendizajes y posiciones docentes: dislocación y nuevos sentidos. Un análisis crítico* (en co-autoría con M. Márquez;

publicado por la *Revista Foro de Educación*, Salamanca, España, 2019); *The increasing role of non-State actors in education policy-making. Evidence from Uruguay* (en co-autoría con Moschetti, Martinis, Martínez; publicado por *Journal of Education Policy*, 2019).

**NORALÍ BOULAN** es Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora en Ciencias de la Educación de la UNLP. Participa como colaboradora en diversos Proyectos de Investigación y Desarrollo de la UNLP, entre ellos *Actores y políticas en la historia reciente de la educación bonaerense (1973-1993)*, bajo la dirección de Myriam Southwell y Martín Legarralde, en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (IdIHCS-FaHCE/UNLP) y *Trayectorias estudiantiles y saberes docentes en las carreras de grado de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (2014-2016)*, bajo la dirección de Martín Legarralde, en la misma institución (IdIHCS-FaHCE/UNLP). Actualmente, se desempeña como Tutora del Programa de Doctorado en Estudios Latinoamericanos de la UNLP, como Directora de tesis en el Doctorado en Ciencias de la Educación de la UNLP y como docente en Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE). Se especializa en temáticas relacionadas a políticas curriculares y educativas vinculadas a la Formación Docente.

**ADRIANA CLEMENTE** es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la UBA. Especialista en Políticas Sociales

por la FCS de la UBA y en Investigación Social por la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FCE-UNER). Profesora regular e investigadora de la UBA (Categoría I). Se desempeña como Investigadora del Instituto de Investigación para América Latina y el Caribe de la UBA. Ha sido Vicedecana de la FCS de la UBA (2010-2014). Actualmente, es la Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC) (2015-actualidad). Docente de posgrado en la UBA, en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y en la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

**MYRIAM FELDFEBER** es Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Culminó estudios de Doctorado en Educación en la UBA. Profesora Titular de Política e Instituciones Educativas en la Facultad de Ciencias Sociales. Profesora Adjunta de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Es Investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la UBA. Actualmente, dirige junto a Nora Gluz el Proyecto UBACyT: *Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal*. Asimismo, es Directora del IICE en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

**PABLO FORNI** cursó sus estudios secundarios en el Colegio Nacional de Buenos Aires (1980-85) estudiando luego la licenciatura en Sociología en la Universidad del Salvador (USAL) (1992) dónde se graduó con Diploma de honor. Al año siguiente, se trasladó a los Estados Unidos donde obtiene el M.A. (1994) y el Ph.D. en Sociología (2000) en la University of Notre Dame. Su tesis doctoral fue

premiada con el *Emerging Scholar Award de la Association for Research on Nonprofit Organizations*. Sus áreas de investigación comprenden fundamentalmente a las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, así como también a los métodos cualitativos de investigación en Ciencias Sociales. Es investigador independiente del CONICET. Director del Instituto de investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador y Unidad Asociada al CONICET en cuyo ámbito fundó y dirige la *Revista Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*. Es profesor de seminarios de maestría y doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Asimismo, ha sido director de tesis de licenciatura, maestría y doctorado en diferentes universidades del país y del exterior, así como de becarios doctorales y posdoctorales del CONICET. Cuenta con más de quince años de experiencia docente a nivel de grado, posgrado y doctorado. En los últimos años, fue profesor visitante en universidades de Latinoamérica, Estados Unidos, Europa y Asia. Es autor y compilador de varios libros y ha publicado numerosos capítulos de libros, así como más de 25 artículos en revistas científicas indexadas sobre sus áreas de investigación.

**MARIANO FRASCHINI** es Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA, en la Maestría en Desarrollo e Inclusión Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, en la Maestría de Teoría Política y Social de la UBA, en la Carrera de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en el Ciclo Básico Común de la UBA. Ha dictado clases en la Maestría en Gobierno y Eco-

nomía Política de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco y en la carrera de Ciencia Política de la UNSAM. Se especializa en temáticas vinculadas a los procesos políticos en Sudamérica y a los Liderazgos Presidenciales de la región.

**FACUNDO GIULIANO** es Investigador de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del proyecto de investigación FiloCyT: *Educación, filosofía y psicoanálisis: un anudamiento indisciplinario frente al capitalismo contemporáneo*. Licenciado en Ciencias de la Educación por la FFyL de la UBA con estudios de posgrado en Filosofía, Psicoanálisis y Literatura. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha sido investigador visitante de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad de Barcelona, donde también ha dictado clases y conferencias. Ha dictado seminarios de grado y posgrado, y publicado en revistas de investigación del ámbito internacional sobre temas que vinculan problemáticas propias de la educación, la filosofía y la política. Autor de *Rebeliones éticas, palabras comunes. Conversaciones (filosóficas, políticas, educativas) con Judith Butler, Raúl Fornet-Betancourt, Walter Dignolo, Jacques Rancière, Slavoj Žižek* (Miño y Dávila Editores, 2017) y de *¿Podemos pensar los no-europeos? Ética decolonial y geopolíticas del conocer* (Ediciones del Signo, 2018).

**NORA GLUZ** es Licenciada y Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora Titular de Sociología de la Educación de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UBA y Profesora Adjunta de Gobierno y Administración de la Educación por la Universidad Nacional de General Sarmiento

(UNGS). Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la UBA y del IDH UNGS. Actualmente, dirige el proyecto: *Regulaciones, institucionalidades y prácticas: un análisis de las condiciones de producción del trabajo pedagógico en escuelas secundarias* en la UNGS. Es Co-directora del UBACyT: *Políticas públicas y derecho a la educación en la argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal*. Asimismo, Co-coordina el Grupo de Trabajo CLACSO: *Políticas Educativas y Derecho a la Educación*.

**MARÍA BEATRIZ GRECO** es Doctora en Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Paris VIII y por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Filosofía por la Universidad Paris VIII. Licenciada en Psicología por la UBA. Docente e investigadora de la Facultad de Psicología en la UBA y en la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), Carrera de Ciencias de la Educación de la UBA. Asimismo, es Docente del Instituto del Profesorado Joaquín V. González. Directora del UBACyT: *Construcciones de autoridad democrática. El trabajo de los Equipos de Orientación Escolar de Provincia de Buenos Aires del nivel secundario en el marco de las políticas educativas a partir de la Ley Nacional de Educación (2018-2020)*. Autora de numerosas publicaciones en torno a los equipos de orientación escolar, la construcción de autoridad pedagógica y los procesos de subjetivación en educación. Entre otras: *La autoridad (pedagógica) en cuestión* (Ed. Homo Sapiens, 2015). *El espacio político* (Ed. Prometeo, 2012). *Emancipación, educación y autoridad* (Ed. Noveduc, 2012).

**ANNA CAROLINA LO BIANCO** es graduada en Psicología por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río, Brasil). Doctora en Sociología de la Salud Mental por la Universidad de Londres. Es Profesora Titular de la Universidad Federal de Río de Janeiro

(UFRJ, Brasil), en el Programa de Posgrado en Teoría Psicoanalítica. Es miembro del GT-Psicoanálisis y Educación de la ANPEPP. Bajo las referencias de los trabajos de Freud y de Lacan, investiga los siguientes temas: tradición, transmisión, religión, enseñanza, teoría de la clínica y acto psicoanalítico. Coordina el Proyecto Cuerpo y Finitud, sobre el sufrimiento psíquico de pacientes con cáncer, desarrollado en asociación del Instituto Nacional de Cáncer con la UFRJ. Es “investigadora productiva” del CNPq y publicó diversos libros, entre ellos: *Freud Não Explica: a Psicanálise nas Universidades* (Ed. Contracapa) y *Psicanálise: Política e Cultura* (Ed. Mercado das Letras, en coautoría con C. Poli y S. Moschen).

**SABRINA MARY** es Licenciada y Profesora para Educación Media y Superior en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Docente de grado en la UBA y en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigadora en formación del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP/UBA). Coordinadora del Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR y del Observatorio de Integración Regional (OIR-UBA).

**MERCEDES MINNICELLI** es Posdoctorada por el Área Interdisciplina, Programa de Posdoctoración de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctora en Psicología por la Facultad de Psicología de la UNR. Licenciada en Psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Profesora, Investigadora y Extensionista en la Facultad de Psicología de la UNMDP. Docente de Posgrado en Universidades de Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay, México y Colombia. Es Directora de Especialización y

Maestría en Infancia e Instituciones en la Facultad de Psicología de la UNMDP. Autora de los libros: *Infancias Publicas. No hay Derecho* (2004); *Infancias en Estado de Excepción. Derechos del niño y Psicoanálisis* (Noveduc, 2010); Compiladora de *Infancia e Institución(es) y La infancia en la trama del lenguaje* (Noveduc, 2008); *Ceremonias mínimas. Una apuesta a la educación en la era del consumo* (Homo Sapiens, 2013); Co-autoría Minnicelli & Ballarín & Lampugnani, *Fraternidades y parentalidades malheridas. Puntos de encuentro familiar: Implementación, abordajes y acciones interdisciplinarias* (Homo Sapiens, 2018). Asimismo es Fundadora y Directora de la Red Interuniversitaria INFEIES ([www.psicoinfancia.com.ar](http://www.psicoinfancia.com.ar)) Fundadora y co-directora de la *Revista Científica Multimedia sobre Infancia e Institución(es) INFEIESRM* ([www.infeies.com.ar](http://www.infeies.com.ar))

**NANCY MONTES** es Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Especialista en técnicas de medición de indicadores sociales y demográficos por la misma universidad. Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO) Argentina. Es investigadora del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación. Integrante del Comité de Redacción de la *Revista Propuesta Educativa*. Coordina el Seminario: *Gobierno y Planeamiento de la Educación* (modalidad virtual). Es docente en seminarios de posgrado en la FLACSO, en universidades nacionales y en ámbitos estatales de formación. Integra el equipo de especialistas de la Organización de Estados Iberoamericanos Sede Argentina y coordina la Red IndicES, conformada por expertos en la producción de información sobre educación superior que elaboró el Manual de Lima. Ha realizado trabajos de consultoría para el BID y para IPEE-UNESCO sobre evaluación de políticas y programas y modelos de planificación en el ámbito educativo.

**SEGUNDO MOYANO** es Doctor en Pedagogía y Educador Social, y Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona. Actualmente, se desempeña como Director y Profesor del Programa del Grado en Educación Social en los Estudios de Psicología y Ciencias de la Educación en la Universidad Oberta de Catalunya (UOC, España). Ha sido supervisor pedagógico del Centro Educativo Balmes I – Etapa Secundaria y de Insercoop – Cooperativa de iniciativa social en el campo de la inserción sociolaboral. Ejerció como asesor internacional para la creación de los estudios de Posgrado en Educación Social y el programa de Doctorado de Pedagogía Social de la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires. Fue Asesor Técnico del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina para la creación de la Tecnicatura Superior de Educación Social y Supervisor del Hospital de Día para Adolescentes de 9 Barris. Asesora en la actualidad diversos centros educativos y sociales. Publicó entre otros libros: *Acción Educativa y Funciones de los Educadores Sociales* (Ed. UOC) y *Voces de la Educación Social* (Ed. UOC en co-autoría con J. Planella).

**MARCELO RICARDO PEREIRA** es Psicólogo, Psicoanalista, Doctor en Educación y Post-doctor en Teoría Psicoanalítica por la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil) y Educación Social por la en la Universidad Oberta de Catalunya (UOC, España). Es profesor de *Psicología, Psicoanálisis y Educación* del Programa de Posgrado y de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG, Brasil). Realizó Pasantía Docente en Psicología Educativa en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y en Psicología, Educación y Desarrollo Humano en la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Instituyó el laboratorio LPPE (UON, Angola). Coordinó el grupo de investigación Lepsi-Minas y el GT-Psicoanálisis y Educa-

ción de la ANPEPP. Es miembro de la Red INFEIES y de la RUEPSY. Es “investigador productividad” del CNPq y de la Fapemig, y publicó 11 libros autorales y compilados, entre ellos, *A Impostura do Mestre* (Ed. F. Traço), *O Nome Atual do Mal-Estar Docente* (Ed. F. Traço) e *Os Sintomas na Educação de Hoje* (ed. Scriptum). Temas de investigación: malestar docente, formación y síntoma; y adolescencia, juventud y socio-educación.

**DANIEL PINKASZ** es Licenciado en Educación y Magister en Ciencias Sociales con mención en educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Integra el equipo de investigación del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación de la misma institución. Es Director Académico del seminario *Gobierno y Planeamiento de la Educación* (modalidad virtual) y docente de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación (presencial). Sus áreas de interés son el estudio de las políticas educativas y el currículum. Realizó su tesis de Maestría sobre la Formación de Profesores de Enseñanza Secundaria en la Argentina (1930 y 1945). Ha sido profesor de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana en diversas universidades nacionales. Realizó investigaciones en historia de la educación en la Argentina y en currículum en el nivel secundario y terciario. Se desempeñó en la función pública en las áreas de currículum y de educación secundaria. Ha realizado trabajos de consultoría para el BID y para IIPPE-UNESCO sobre evaluación de políticas y programas y modelos de planificación en el ámbito educativo.

**MYRIAM SOUTHWELL** es Pedagoga, Doctora (PhD) por el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex (Inglaterra). Magister en Ciencias Sociales con orientación en educación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Profesora

y Licenciada en Ciencias de la Educación Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Actualmente, es Investigadora del Consejo Nacional de Investigación Científica (CONICET) y Profesora Titular por concurso de la cátedra de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana en la (UNLP), institución en la que dirige el Doctorado en Ciencias de la Educación. Fue Secretaria Académica de FLACSO Argentina, Presidente de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Integrante del Comité Ejecutivo de ISCHE (*International Standing Conference on History of Education*) y autora de numerosos trabajos en temas de teoría, historia y política de la educación. Es compiladora y autora de los libros recientes: *Entre generaciones. Exploraciones sobre educación, instituciones y cultura; La escuela y lo justo: ensayos acerca de las medidas de lo posible y Educación de la Sensibilidad en la Argentina moderna*. Las publicaciones pueden hallarse en: <https://scholar.google.es/citations?user=LYG415oAAAAJ&hl=es&citsig=AMstHGRNOeue9U36Mddkwe4G72zjhxAkW>

**NICOLÁS TERESCHUK** es Magister en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la carrera de Ciencia Política de la UBA y de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Se ha especializado en temas vinculados a desarrollo económico e industrialización. Posee experiencia docente en educación a distancia en FLACSO Argentina.

**BÁRBARA TURNER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina.

Docente en la materia electiva Cátedra de la Dra. Mercedes Botto: *Globalización, Regionalización e Integración Regional* en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**SANDRA ZIEGLER** es Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, es investigadora senior del Programa Educación Conocimiento y Sociedad del Área Educación FLACSO y Coordinadora Académica de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Coordina el Núcleo de Estudios sobre Elites y desigualdades educativas (NEEDS) en FLACSO. Es Profesora Adjunta Regular en el Centro de Formación e Investigación en Enseñanza de las Ciencias (CEFIEC), Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA. Es integrante del comité de redacción de la *Revista Propuesta Educativa*. Se ha desempeñado en la coordinación de proyectos destinados a la capacitación de docentes y profesores en FLACSO y en la UBA, y en organismos públicos (CEPA, Ministerio de Educación de la Nación, UEPC- Córdoba, Ministerio de Educación Tucumán y UNICEF, entre otros). Es autora de diversos trabajos publicados en libros y revistas nacionales e internacionales, vinculados con las temáticas de la educación secundaria, la formación de las elites y las políticas curriculares.

# Convocatoria

## DECIMOCUARTO NÚMERO

*Dossier* Agendas de Políticas de Salud en América Latina.

**Coordinador:** Raúl Mercer.

La salud, como constructo social, dejó una huella en el camino a partir de ser caracterizada como un estado de bienestar bio-psico-social (OMS, 1948). Hoy, la salud es reconocida como proceso dinámico en cual intervienen un sinnúmero de factores que interactúan en escenarios cambiantes. Entre ellos, los contextos políticos, las relaciones sociales, las cotidianidades en el trabajo, la educación, además de las experiencias vitales. Todos estos aspectos generan condiciones para que los cuerpos (humanos y sociales) puedan percibir, representar y expresar su salud. De allí que los cuerpos y los espacios en donde transcurren estos procesos, asumen otras dimensiones y sentidos de territorialidad como espacios de disputa, de lucha y de poder. A la vez, podemos decir que los mismos discurren de la caracterización tradicional de los entornos (Ottawa, 1986).

Desde esta perspectiva, América Latina continúa exhibiendo sus “venas abiertas” en las que las “fuentes subterráneas del poder” emergen a la vista de manera ofensiva sobre las ciudadanías divergentes, excluidas, y marginadas. Una suerte de asfixia social. Según Dainius Pūras, principal vocero de salud de la ONU, las medidas para abordar la desigualdad y la discriminación serían mucho más efectivas para combatir las enfermedades mentales, que el énfasis que se ha puesto sobre los medicamentos y la terapia en los últimos 30 años. Los programas de ajuste, la desigualdad y la inseguridad laboral no sólo son perjudiciales para la salud mental de las poblaciones, también coartan sus presentes y proyectos de vida. De allí, que la calidad de las democracias (expresadas por el grado de institucionalidad, el funcionamiento independiente de los poderes, la administración de justicia, la capacidad regulatoria del Estado, los procesos de justicia distributiva, la participación, los mecanismos de rendición de cuentas, la cohesión social, entre otros) inciden sobre la salud y calidad de vida de las poblaciones.

América Latina asume el penoso rol de liderazgo a escala global considerando las brechas de inequidad como expresión de la asimetría en la puja distributiva de la riqueza. Este logro, no es casual ya que se instala a modo de viñetas en cada uno de los países. Dentro de ellos, particularmente en los grandes conglomerados urbanos, se replican las condiciones para que las problemáticas de salud reflejen las condiciones de vida de las poblaciones o, mejor dicho, de las malas condiciones de vida de grupos significativos de la población. Quizás sea este uno de los mayores costos que el neoliberalismo ha generado en término de secuelas estructurales. Una patología difícil de revertir.

Las políticas, programas, sistemas y servicios de salud no se excluyen de esta ecuación a partir de la proliferación de barreras y sus diferentes fenotipias y tipologías que ponen en clave de cuestionamiento crítico a los modelos cobertura/

acceso universal. Todo ello, producto de una fuerte arremetida a escala global que busca la medicalización de la salud (*disease mongering*), su mercantilización, la privatización de los servicios; el incremento del lucro por parte de la industria farmacéutica y la creciente perspectiva securitista en materia de vigilancia sanitaria que amenaza los derechos de las personas. A todo ello, se le debe sumar la cultura fragmentaria de los Estados en materia de abordaje de las determinaciones de la salud. Estos modelos profundizan las inequidades existentes, además de contribuir al deterioro del ambiente.

En este contexto, la *Revista Estado y Políticas Públicas* convoca a la presentación de artículos de investigación que arrojen evidencia sobre campos problemáticos que permitan construir agendas de trabajo para los escenarios actuales de políticas de salud en América Latina. Se priorizarán trabajos originales e inéditos y que circunscriban problemas y sistematizaciones de experiencias. Serán valorados positivamente los estudios comparados en los que se priorice lo regional sin descuidar lo local.

A continuación, se comparten algunos ejes temáticos de esta convocatoria:

### 1. Interpelando las políticas de salud

*¿Dónde está la gente?*

- El lugar de la salud dentro de las políticas sociales.
- Inversión *versus* gasto en salud.
- ¿Acceso o cobertura universal?
- Salud: ¿derecho o mercancía?
- Las políticas de salud en los bordes: espacios de tensión.
- La Agenda de Salud a 40 años de Alma Ata.

### 2. La construcción social de la salud

*Los movimientos sociales como agentes de cambio*

- Los movimientos sociales y el derecho a la salud.
- Salud en todas las políticas.
- Redefiniendo la intersectorialidad y las interseccionalidades.
- La asociatividad en salud desde la gestión local.
- Los procesos participativos en el campo de la salud.
- Equidad sanitaria: de eso se trata.
- Derechos sexuales y reproductivos / el derecho a la Educación sexual integral.
- La salud en clave de diversidad.

### 3. Manos a la obra

*La fuerza de trabajo en salud: mercado vs mercadeo*

- La fuerza de trabajo en salud.
- La salud de los trabajadores y trabajadoras de la salud.
- Pensar juntos la salud: resignificando el trabajo en equipo.
- El mercado de trabajo en salud: flexibilización y precarización.
- Prácticas emancipadoras en los servicios de salud.

**Fecha límite para enviar los Artículos de investigación:** 01 de febrero de 2020.

**Para enviar las contribuciones:**  
[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:**  
[www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista](http://www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista)





# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 1, Año I,  
octubre de 2013.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 2, Año II,  
mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 3, Año II,  
octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 4, Año III,  
mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 5, Año III,  
octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 6, Año IV,  
mayo de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 7, Año IV,  
octubre de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 8, Año V,  
mayo de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 9, Año V,  
octubre de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 10, Año VI,  
mayo de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 11, Año VI,  
octubre de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 12, Año VII,  
mayo de 2019.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 13, Año VII,  
octubre de 2019.



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –  
FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del  
Ferrier (Ed.).

**Dirección:** Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP:  
C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





# BENEFICIOS CREDICOOP



UNA IDEA QUE FUNCIONA.

**Tenés Credicoop.  
Tenés quien te acompañe.**

Más información en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop)



La Banca Solidaria

Aplicable a cartera de consumo. Banco Credicoop Coop. Ltda. Reconquista 484. CABA. CUIT:  
30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500. [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop)





## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

## Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indexación bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

## Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

## Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

## Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Oficina entrepiso

Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



**FLACSO**  
ARGENTINA