

Política, Dominación y Educación

Exploraciones críticas de la política educativa argentina contemporánea

Viviana I. Seoane, Hernán Longobucco
y Lucía Trotta (coordinadorxs)

S
sociales

FACULTAD DE
HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN


edulp
EDITORIAL DE LA UNLP



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

POLÍTICA, DOMINACIÓN Y EDUCACIÓN

EXPLORACIONES CRÍTICAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Viviana I. Seoane
Hernán Longobucco
Lucía Trotta
(coordinadorxs)

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación



Índice

Introducción _____ 5

PRIMERA PARTE

Claves conceptuales para pensar la política educativa

Capítulo 1

Estado y Políticas Públicas: categorías para analizar la Educación _____ 11
Viviana Seoane

Capítulo 2

Modernidad y Dominación: un análisis desde las epistemologías críticas _____ 29
Viviana Seoane, Hernán Longobucco, Ma. Victoria Dappello y Moira Severino

Capítulo 3

La política educativa en clave feminista descolonial. _____ 42
Ma. Victoria Dappello

SEGUNDA PARTE

Política educativa y procesos de reforma

Capítulo 4

Períodos de reformas y marco normativo del Sistema Educativo Argentino _____ 61
Hernán Longobucco y Aldana Ponce de León

Capítulo 5

Modos de procesar la masificación en el nivel secundario argentino _____ 90
Paola Santucci

Capítulo 6

- Los años 90: la reforma educativa en el marco de la reforma estatal _____ 105
*Lucía Trotta, Nicolás Carriquiriborde, Martín Dragone, Aldana Ponce de León,
Paola Santucci y Viviana Seoane*

Capítulo 7

- La educación como mercancía: política educativa en los años recientes _____ 126
Lucía Trotta

TERCERA PARTE**Análisis situados de políticas educativas****Capítulo 8**

- Estadística Educativa: la provincia de Buenos Aires en números _____ 140
Aldana Ponce de León

Capítulo 9

- Un análisis de la Educación Sexual Integral como política pública _____ 162
Moira Severino

Capítulo 10

- Las políticas socioeducativas en el nuevo siglo en Argentina _____ 177
Martín Dragone y Nicolás Carriquiriborde

- ANEXO** _____ 194

- Autorxs** _____ 202

Introducción

En un trabajo ya clásico, Chantall Mouffe (1999) distinguía *la política de lo político, política y políticas*, elementos que nos permitieron en el devenir de la docencia universitaria reponer la idea de que el conflicto es constitutivo de la política, y que la persistencia en alcanzar en el plano de la acción el “consenso” conlleva la eliminación del disenso necesario en una democracia plural. La política es un campo de lucha y antagonismo y no un mero “proceso racional de negociación entre individuos” que destruye “la dimensión del poder y del antagonismo (que propongo llamar ‘lo político’)”. La negación de lo político resulta entonces una operación para recluir el pluralismo a la esfera privada asegurando el consenso “racional” en la esfera pública (Mouffe, 1999, pp. 189-190). En línea con los estudios relativos a los alcances de la democracia como sistema de gobierno, nos apoyamos en los cuestionamientos al proyecto moderno realizados por Nancy Fraser (1997), Carole Pateman (1994), Catherine MacKinnon (1995) y Chantall Mouffe (1999; 2000) porque aportan al análisis de las políticas públicas observando sus efectos sobre colectivos particulares. Creemos que la crítica al esencialismo de género, sexual, étnico, racial, discapacidad, político, epistémico, es el camino para que la teoría política promueva la formación de múltiples espacios políticos donde pueda tener lugar la expresión plural de demandas democráticas, y para que la construcción de ciertas diferencias como relaciones de subordinación sea cuestionada por una política democrática radical. En este sentido, concebimos la política educativa como un campo complejo en el que intervienen actores, que demandan ante el Estado y defienden intereses en ocasiones contrapuestos, lo que requiere del establecimiento de “acuerdos” en el marco del diseño de un proyecto educativo nacional. Como docentes e investigadorxs nos abocamos al estudio de las tensiones y disputas en torno de la educación en nuestro país desde una perspectiva de derechos humanos y de la educación como derecho social, buscando identificar los mecanismos y dispositivos que operan en la exclusión y discriminación de determinados grupos.

El presente libro, *Política, Dominación y Educación. Exploraciones críticas de la política educativa argentina contemporánea*, es el resultado de la reflexión y análisis del colectivo que formamos parte de la cátedra **Política y Legislación de la Educación** de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). En el cotidiano de un trabajo que tiene por base acercar a nuestrxs estudiantes herramientas para comprender la contemporaneidad y, en particular, los proyectos y políticas educativas, venimos explorando y produciendo en formatos diversos propuestas y recursos que acompañen sus trayectorias en la universidad pública. Los trabajos que forman parte de la presente compilación sintetizan las perspectivas y categorías que sustentan la propuesta político-pedagógica de la asignatura. Como material

pensado y destinado a nuestrxs estudiantes conforma un recurso más al servicio de crear mejores condiciones que permitan sostener la continuidad de los estudios.

El recorrido que venimos haciendo lxs integrantes de la cátedra a lo largo de su historia nos ha permitido la construcción de ciertas preguntas inscriptas en el campo de estudios de la política educativa. Cada uno de los temas aquí abordados, aun cuando no recorren el programa de la materia en su exhaustividad, presentan sí los principales interrogantes alrededor de los cuáles se articulan nuestras actuales discusiones al mismo tiempo que proponen perspectivas de análisis y claves de lectura para entender la política educativa en la actualidad. Analizar la política educativa en su contexto de producción no sólo nos aporta elementos para una comprensión histórica del devenir de las luchas por los sentidos de la educación, sino también nos habilita a pensar en aquellas condiciones necesarias para el despliegue de políticas educativas democráticas, inclusivas y de calidad.

Escribimos este libro en un contexto en el que se reactualizan las ideas neoliberales y se fortalecen de la mano de la proliferación de discursos conservadores y, en particular, de un embate material y simbólico nunca visto a la universidad pública que pone en cuestión su propia supervivencia pero fundamentalmente su rol en la sociedad. En este escenario, creemos necesario apostar a los espacios formativos que brinden claves para un análisis crítico de la realidad pero que también aporten en la construcción de ideas y argumentos que tiendan puentes, creen redes y habiliten conversaciones. Ante la pedagogía de la残酷, nos posicionamos con una pedagogía de los derechos humanos y la memoria, una pedagogía que explore en el pasado, para pensar el presente y fundamentalmente nos habilite a pensar otros futuros posibles.

Lograr una escritura sin marcas de género tiene el poder simbólico de alojar todas las posiciones subjetivas de quienes nos leen. La utilización de la x rompe con la forma lingüística universal masculina y constituye, para nosotrxs, una forma entre otras de ampliar los márgenes de una propuesta pedagógica, en el camino de construir una educación no sexista, no racista, inclusiva y justa.

El libro se organiza en tres partes. La primera, *Claves conceptuales para pensar la política educativa*, presenta las coordenadas teórico-conceptuales y políticas desde donde pensamos y analizamos la política educativa. La segunda, *Política educativa y procesos de reforma*, analiza los cambios de los marcos normativos que regulan la educación en nuestro país y describe las principales transformaciones que se delinean sobre finales del siglo XX y comienzos del XXI. La tercera parte, *Análisis situados de políticas educativas*, propone una caracterización de territorios y políticas desde un enfoque de derechos.

La primera parte del libro comienza con el Capítulo 1 de Viviana Seoane donde se repasan las principales categorías de análisis que pone a nuestro alcance la teoría política junto a otras disciplinas del campo de las ciencias sociales, y que son parte de las perspectivas teóricas que sustentan la propuesta político-pedagógica de la cátedra. El texto pone el énfasis en las articulaciones necesarias entre los modelos de Estado, el régimen político y la política educativa

en el estudio de los proyectos educativos, de manera que nuestrxs estudiantes puedan aproximarse a las tensiones y disputas que subyacen en cada proyecto político analizado.

En el Capítulo 2 Viviana Seoane, Hernán Longobucco, Victoria Dappello y Moira Severino centran el análisis en la relación entre educación y dominación en perspectiva latinoamericana e incorporan algunos aportes de las epistemologías críticas feministas decoloniales. Los cuestionamientos a las narrativas dominantes y a los discursos hegemónicos que perpetúan desigualdades y opresiones que ofrece este capítulo, contribuyen a orientar a lxs estudiantes en ciertos debates que propone la materia. Las herramientas de reflexión señaladas posibilitan asumir una posición crítica respecto del relato de emancipación social y cultural con el que se asocia a la Modernidad.

Especificando aún más los aportes de las teorías críticas, el Capítulo 3 de Victoria Dappello propone una revisión crítica del contexto de surgimiento de los Estados nacionales junto a algunos aspectos vinculados a la génesis de los Sistemas Educativos Nacionales, con énfasis en los sistemas de América Latina. En su desarrollo, la autora da cuenta de cómo a partir de las funciones sociales y políticas que se le atribuyen, estos colaboraron en la construcción imbricada de subjetividades y corporalidades blanquizadas y generizadas desde una matriz colonial del poder que permanece hasta nuestros días.

Abre la segunda parte del libro el Capítulo 4 donde Hernán Longobucco y Aldana Ponce de León recuperan las principales características que adquirió el SEN desde el momento de su configuración hasta la actualidad. Principalmente destaca el carácter centralizado en sus orígenes y el proceso de expansión y diferenciación ocurrido posteriormente en el que se reconocen cambios, transformaciones e indicios del agotamiento de este modelo fundacional. Presentan cada etapa histórica desde una matriz dónde observar una cronología de normas que regulan el SEN, en la que se pueden encontrar: años/ períodos; modelos de Estado; leyes nacionales y de la provincia de Buenos Aires, que se van articulando con otros aspectos del gobierno y del financiamiento de la educación. De forma transversal analizan diferentes sentidos sobre el derecho a la educación en Argentina.

El Capítulo 5, a cargo de Paola Santucci, desarrolla un recorrido en clave histórica sobre distintos momentos en los que se presenta la tensión entre igualdad y selectividad en el Sistema Educativo Nacional. Para ello hace foco en la educación secundaria y sobre todo en cómo se reactualizó esta tensión a fines del siglo XX. Desde una perspectiva socioeducativa analiza esta doble función de las políticas educativas afirmando que pueden acentuar su contribución hacia la igualdad o hacia la selección, e incorpora paralelamente una dimensión más estructural, que tiende a mirar la forma en que se modifica la configuración del SEN para desplegar esta doble tarea.

El Capítulo 6 de Lucía Trotta, Nicolás Carriquiriborde, Martín Dragone, Aldana Ponce de León, Paola Santucci y Viviana Seoane, presenta la reforma de Estado de los años 90 y las transformaciones ocurridas en el plano educativo como parte de la implementación del modelo neoliberal en la región, y analiza las implicancias en varias dimensiones que vinieron a marcar un antes y un después en la historia de la educación nacional, sus efectos y consecuencias,

tanto en términos sociales como educativos. Lxs autores proponen hacia el final un ejemplo concreto de política educativa, el financiamiento a la demanda, promovido por la lógica neoliberal y de creciente presencia en la actualidad.

Hacia el final de la segunda parte, el Capítulo 7, a cargo de Lucía Trotta, caracteriza la relación entre Estado-mercado-sociedad en las últimas décadas, haciendo hincapié en los procesos de privatización y mercantilización que asumen peculiar fuerza en los últimos años, de la mano del advenimiento de gobiernos neoliberales y neoconservadores. Privatización, mercantilización y procesos de gobernanza corporativa son analizados en el campo educativo con una perspectiva de análisis que da cuenta de la presencia de un fenómeno complejo y dinámico. Hacia el final, la autora, hace foco en la relevancia de ciertos actores en la lucha por incidir en la orientación de la política educativa y favorecer las condiciones para la emergencia y consolidación del sector privado y sus valores.

La tercera y última parte comienza con el Capítulo 8 de Aldana Ponce de León en el que propone analizar los SEN, en particular el de la provincia de Buenos Aires, y las relaciones entre los subsistemas que lo componen identificando para ello algunas de sus dimensiones: gobierno de la educación y financiamiento educativo. Con foco en la estadística, presenta los principales indicadores que permiten observar las variaciones de acceso y egreso del sistema, las fuentes de información con las que se pueden construir datos, y sugiere indicios sobre cómo “leer” la información que contienen.

En el Capítulo 9, Moira Severino propone un recorrido por la Educación Sexual Integral en tanto política pública para la educación. Para ello, describe brevemente la toma de posición que tuvo el Estado, las disputas y negociaciones en torno a su sanción entre una diversidad de actores interesados (religiosos, académicos, políticos, militantes). Luego, identifica el lugar de la ESI en las agendas gubernamentales a nivel nacional y provincial para concluir con una descripción de cómo fueron los debates en la esfera pública y la lucha mantenida por los feminismos y movimientos sociosexuales, a los cuales señala como potenciadores de la ESI, dado que lograron imprimir nuevas demandas y desafíos asociados a la necesidad de su enseñanza en las escuelas.

Para cerrar, el Capítulo 10 de Martín Dragone y Nicolás Carriquiriborde brinda algunas claves conceptuales para analizar las políticas educativas de los gobiernos del pasado reciente. Los autores analizan el período 2003–2019, prestando atención a las continuidades y rupturas de diferentes proyectos políticos que expresan cambios de orientación tanto en los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) como en los Centros de Actividades Infantiles (CAI). Como elementos destacados de las Políticas Socioeducativas, estos Centros expresan una tensión entre formas de leer y pensar las políticas públicas, por un lado, y respecto de una mirada de y en derechos humanos y una perspectiva mercantilizadora, por el otro.

Esperamos que este libro sea un pequeño aporte y, aun en su objetivo concreto que es convertirse en un material de consulta de lxs estudiantes que pasan por la cátedra, contribuya

también a la disputa de sentidos por el bien educativo y con ello a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Referencias

- Fraser, N. (1997). ¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”. En *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Colombia: Siglo del Hombre Editores-Universidad de San Andrés.
- MacKinnon, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Ibérica
- Mouffe, Ch. (2000). *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Argentina: Gedisa.
- Pateman, C. (1994). *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos, 1994 [1989].

PRIMERA PARTE

Claves conceptuales para pensar la política educativa

CAPÍTULO 1

Estado y Políticas Públicas: categorías para analizar la Educación

Viviana I. Seoane

Introducción

La política educativa es un campo en el que confluyen categorías propias de la ciencia política, la antropología social, la sociología y la teoría de género, lo que permite complejizar la mirada sobre los procesos sociales que inciden en la configuración de los sistemas educativos como en el diseño de las políticas públicas del sector educación.

En este capítulo nos proponemos presentar las categorías de análisis con las que trabajamos en la cátedra Política y Legislación de la Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional de La Plata. Como equipo de cátedra, desarrollamos una propuesta político-pedagógica donde nos proponemos aproximar a los estudiantes al estudio de la política educativa de la mano del instrumental teórico que ofrece la teoría política, establecer las relaciones necesarias entre modelos de Estado, régimen político y política educativa, por último, comprender la relación entre educación y dominación en cada momento de la historia política y social reciente de nuestro país, en perspectiva latinoamericana e incorporando los aportes de las epistemologías críticas feministas decoloniales.

Una categoría central para el análisis de la política educativa es precisamente el Estado y las múltiples resignificaciones de las que ha sido objeto desde diferentes perspectivas teóricas. Desde una concepción liberal del Estado hasta los debates que tuvieron lugar dentro de lo que podríamos llamar la tradición marxista, vamos a avanzar en una posible definición que nos permita comprender su ámbito de incumbencia. Intentaremos mostrar cómo se pasa de un estado feudal, vía la conformación de un aparato administrativo, a la construcción y formación del estado moderno y contemporáneo, así como las visiones críticas alrededor del concepto de *Estado-nación* porque condensan la visión eurocéntrica sobre el Estado y la Modernidad como proyecto civilizatorio.

Sobre la categoría Estado

El Estado se confunde con otras nociones que aluden, de una u otra manera, al poder de articular las relaciones al interior de una sociedad dada. Una de ellas es *Gobierno*, constituido por los roles que tienen por función delegar, dentro de la jerarquía burocrática del aparato estatal, los recursos necesarios para sostener órdenes y acciones, en definitiva, un proyecto de país. Una cuestión a considerar es que cuando un partido o alianza es elegido por las urnas para gobernar el país, al asumir no adquiere automáticamente el poder estatal porque, aunque el “gobierno hable en nombre del Estado y esté formalmente investido del poder estatal no significa que controle efectivamente el poder” (Miliband, 1985, en Thwaites Rey, 2005, p. 9). Otro concepto es *Régimen político* y refiere a la forma en que se procesa el conflicto y a aquellas instituciones que permiten un específico procesamiento del conflicto. Incluye instituciones tales como partidos y grupos de presión por su importancia en la actividad política y porque afectan en forma directa el funcionamiento del sistema estatal. El Régimen político define las modalidades de reclutamiento y acceso a roles fundamentales como la administración pública, el sistema judicial, el sistema de seguridad, los cargos legislativos y ejecutivos, etc. En síntesis, esta red de instituciones genera un conjunto de roles destinados a gestionar los negocios de la sociedad. Quienes ocupan esos roles forman el Gobierno y si bien el Estado los trasciende logran producir cambios en su estructura y funcionamiento con su mismo accionar. Por *Sociedad civil* entendemos el conjunto de organizaciones, instituciones que articulan intereses y demandas de la población con autonomía del poder político y sin la intervención de organismos de gobierno ni del poder político. Se refiere a la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado. En ocasiones, algunas organizaciones se articulan al poder político o tienen por propósito incidir y actuar en el campo político y social.

Definir el Estado¹ comporta una serie de dificultades dado que no hay casos puros y a lo largo de la historia han surgido conceptualizaciones provenientes de diferentes campos disciplinares. Más precisamente podemos señalar que se trata de teorías que han ido interpretando las formas históricas que ha asumido el Estado capitalista en correspondencia con los procesos de acumulación capitalista (Thwaites Rey, 2005). En la tradición filosófica occidental, los modelos teóricos imperantes hasta fines del siglo XX portaron una racionalidad única, capaz de explicar otras realidades desde una visión homogénea y totalizante. Sin embargo, en la década del ochenta del siglo XX y en el contexto de globalización y neoliberalismo globalizado, asistimos a una crisis de los modos de producción de conocimiento social y a la emergencia de nuevos paradigmas en ciencias sociales buscando producir saberes situados sobre América Latina en todas sus dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Nos referimos a las

¹ En este trabajo hacemos alusión al Estado Moderno como tipo particular del devenir histórico que acompañó el proceso de acumulación capitalista. Las características distintivas son: la *concentración del poder*, la formación de una *burocracia profesional* que concentra la totalidad de funciones, en el marco de un proceso de *secularización social* creciente que separa la política y el estado de cualquier dogma o creencia.

conceptualizaciones sobre el Estado desde el campo de la sociología y la filosofía política por la recepción que han tenido en América Latina, en particular durante la década de los años sesenta. Recuperaremos en un segundo momento los debates en torno del Estado-nación y las visiones críticas que, en tanto epistemologías otras, proponen nuevas categorías de análisis necesarias para comprender las formas de la opresión y la dominación en nuestra región a partir de una caracterización del Estado nación como la forma de organización necesaria para convalidar un nuevo sistema de dominación epistémico-cultural, étnico-racial, de género-sexual.

Desde la sociología, Max Weber (1864-1920) caracterizó al Estado como un “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que un cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1997, p. 53). Es decir, el Estado se convierte en una institución cuando se arroga el ejercicio del monopolio de la fuerza legítima o del uso de la violencia legítima. Resumiendo, para Weber Estado es un instituto político, posee un cuadro administrativo y el monopolio legítimo de la coerción física para mantener el orden vigente. El Estado posee un orden jurídico y administrativo que orienta la actividad del cuadro administrativo cuya validez debe alcanzar a todo el territorio en el que se extiende la dominación. Por esa razón señala que la dominación necesita de un cuadro administrativo, requiere a su vez de una actividad dirigida al cumplimiento de sus órdenes que será llevada a cabo por un grupo de individuos de los que se espera obediencia. No es contradictorio pensar que la relación de dominación surja de un contrato formalmente libre entre personas libres². Sin embargo, aun cuando la dominación implica sumisión a una autoridad, si la relación no es voluntaria entonces estamos frente a una relación de esclavitud donde unos se convierten en propiedad de otros. Dominación refiere a la posibilidad de obtener obediencia dentro de un grupo dado sobre cuestiones específicas. Los motivos por los que se logra la obediencia varían y son los que determinan el tipo de dominación: materiales, afectivos, más la creencia en su legitimidad. (p. 170)

Weber diferencia distintos tipos de dominación (autoridad), pero lo común a toda relación de autoridad es que se requiere de alguna voluntad de obedecer. El diferente fundamento de la autoridad (es decir, aquello que la legitima) recae sobre la obligación de obedecer de los miembros del grupo. Para Weber existen 3 tipos puros de dominación legítima. El fundamento de su legitimidad puede ser: *racional*, se apoya en la creencia en la legalidad de ordenaciones y en los derechos de mando (autoridad legal). Las órdenes son impersonales y objetivas, instituidas legalmente, y reciben obediencia en virtud de la legalidad formal de las disposiciones; *tradicional*, se apoya en la creencia en la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de aquellos a quienes se atribuye el ejercicio de la autoridad (autoridad tradicional). La obediencia a la figura del señor proviene de la tradición; *carismático*, se apoya

² En el capítulo 2 recuperamos visiones y aportes críticos respecto de la corriente moderna de la filosofía política conocida como “contractualismo” porque sostiene que el Estado surge de la firma de un pacto o contrato consagrado por hombres libres.

en el carisma de la persona (autoridad carismática). Se obedece al caudillo por la confianza personal, por heroicidad, ejemplaridad.

Desde la filosofía política Karl Marx (1818-1883) representó al Estado como el órgano político, jurídico e ideológico que, en el modo de producción capitalista, defiende los intereses de la clase dominante (la burguesía). Dentro del marxismo existen diferentes conceptualizaciones. No obstante, todas ellas acuerdan en afirmar que el Estado en la sociedad capitalista responde a los intereses de la clase capitalista. La pregunta que está en la base de las diferentes teorías marxistas, aquella con la que buscan comprender el funcionamiento del Estado es ¿cómo opera para reproducir y expandir el sistema capitalista? En los años setenta del siglo pasado tuvo lugar el célebre debate entre Ralph Miliband³ y Nicos Poulantzas⁴ sobre la naturaleza del Estado capitalista que sirvió de base para el desarrollo de nuevas conceptualizaciones dentro del pensamiento marxista.

El análisis de las formas y desarrollos alcanzados por el estado capitalista en el siglo XX que realizan Gold, Lo y Wright en el ya clásico trabajo *Capitalismo y Estado* (1985) identifica conceptualizaciones diversas en torno del Estado que se vuelven tres tradiciones teóricas: instrumentalista, estructuralista y hegeliano-marxista. En la tradición instrumentalista del Estado se analizan los vínculos entre la clase dominante y el Estado y se estudia la naturaleza de la clase que gobierna, así como las estrechas relaciones entre las políticas públicas y los intereses de clase. Cabe pensar que se produce un “ejercicio instrumental del poder” por quienes ocupan posiciones estratégicas en el Estado logrando un manejo directo de las políticas estatales o ejerciendo presión sobre el Estado. El aparato de Estado sirve a los intereses de la clase dominante porque algunos de sus miembros participan en él, porque hay coincidencia en el origen de la clase estatal y las élites económicas y por la presión que ejercen esas élites sobre el aparato estatal. Desde esta perspectiva, el funcionamiento del Estado es comprendido “en términos del ejercicio instrumental del poder por las personas ubicadas en posiciones estratégicas, sea directamente a través del manejo de las políticas del Estado, sea indirectamente por medio de la presión sobre el Estado” (Gold, Lo y Wright, 1985, p. 29)

A diferencia de la anterior, la visión estructuralista hace hincapié en el funcionamiento del Estado determinado no ya por las personas en posiciones estratégicas sino por las estructuras de clases de la sociedad. Las investigaciones que responden a esta tradición estudian de qué modos el Estado busca neutralizar las contradicciones de clase presentes en la economía de manera de lograr la reproducción de la sociedad capitalista en su conjunto: la contradicción fundamental entre una producción cada vez más social y la apropiación privada. Frente a esta

³ Representante del pensamiento marxista en la segunda parte del siglo XX, Ralph Miliband (1924-1994), de origen belga, perteneció a una generación de intelectuales y profesores universitarios en el Reino Unido, entre los que se destacan Eric Hobsbawm, E. P. Thompson y Raymond Williams.

⁴ Nacido en Grecia, Nicos Poulantzas (1936-1979) se radicó en 1960 en Francia y fue discípulo de Louis Althusser. Fue el primero, dentro de la tradición marxista, en sostener la autonomía relativa del Estado para explicar su funcionamiento. Influido en los trabajos de Michel Foucault sostuvo un enfoque relacional del poder que le permitió superar la visión estructuralista que veía al Estado como el reflejo de las relaciones sociales de producción propias del sistema capitalista.

contradicción el Estado opera como mediador para lograr la unidad: frente a la clase obrera busca romper su unidad política y frente a la clase capitalista garantizar sus intereses. Los trabajos dentro de esta perspectiva visualizan el Estado con escasa o ninguna autonomía respecto de la lógica de la acumulación y los requerimientos estructurales de la economía.

En último lugar, la tradición-perspectiva hegeliano-marxista pone el acento en el estudio de la conciencia y la ideología para responder a la pregunta ¿qué es el Estado? El Estado es una institución que responde a los intereses de la clase dominante, pero se presenta como representando y representativa del conjunto de la nación. A esto Marx le da el nombre de “comunidad ilusoria” dado que el Estado es una relación social de producción de bienes comunes que son monopolizados y usufructuados por unos pocos a la vez que logra cohesionar a la sociedad gracias a la producción de lazos de pertenencia. Ideología, conciencia, legitimidad son conceptos centrales desarrollados por los trabajos encuadrados en esta perspectiva. El concepto de hegemonía desarrollado por Antonio Gramsci es central para el análisis de la dominación capitalista, y refiere a la capacidad del Estado de articular en un proyecto de país a todas las clases que componen la sociedad.

Estas conceptualizaciones sobre el Estado se corresponden con lecturas propias del devenir histórico en el marco del desarrollo capitalista, donde el Estado fue asumiendo formas y tipos semejantes a los Estados de Europa occidental, pero con características distintivas en las regiones dependientes y más vulnerables de nuestra América Latina. El avance durante el siglo XXI del neoliberalismo como proyecto económico, cultural y educativo enriquece un debate que sigue abierto, pero encuentra en otras perspectivas teóricas, políticas e ideológicas herramientas para hacer nuevas lecturas y análisis sobre los modernos Estados-nación latinoamericanos.

Estado, Poder y Dominación

La Modernidad supuso la construcción de un sistema de dominación sobre nuevos principios de legitimación del orden. Si en las formas feudales el lazo social estaba articulado por el cristianismo y la obediencia del súbdito se obtenía a través de la amenaza, en la modernidad la obediencia se vuelve reflexiva, incorporada, una obediencia hecha cuerpo. La estrecha relación entre el Estado y el Poder encontrará en la forma Estado-nación la vía para legitimar la dominación en las sociedades modernas y para reconfigurar el patrón de poder vigente. En tanto sistema social, económico, político y cultural, la modernidad se asienta en un nuevo modo de dominación sobre la base de tres pilares: a) Los cambios en el campo político y en la concepción del poder; b) La creación de un nuevo sujeto histórico: el ciudadano⁵; c) La progresiva instauración del capitalismo.

⁵ En este caso dejamos el uso genérico universal (o) porque así fue conceptualizado por la filosofía política moderna europea occidental.

a) Los cambios en el campo político y en la concepción del poder

En el campo político la construcción del orden moderno significó la lenta instauración de sistemas sostenidos en el principio de soberanía de la población. A riesgo de simplificar un asunto harto complejo, podemos decir que la modernidad plantea una reversión en el *sentido del poder* y otra en la *organización del poder* que caracterizaba a las sociedades tradicionales o premodernas.

La conformación de los Estados nacionales supuso el paso de una situación de *dispersión del poder* a una de *concentración del poder*. El Estado pasa a monopolizar el poder político disperso en el sistema feudal entre los vasallos, nobles locales, jerarcas eclesiásticos. Con la modernidad es el Estado quien ejerce el poder político soberano.

A su vez, la lenta y progresiva secularización del orden social va introduciendo cambios en los argumentos y/o principios que dan legitimidad a las relaciones y vínculos sociales. Algunos filósofos, hombres, europeos, occidentales afirman que estos cambios suponen una nueva concepción: el poder se origina en el pueblo y resulta de la voluntad contractual de los ciudadanos. Surgen así entre los siglos XVI – XVII diferentes miradas para justificar los cambios e iniciar una nueva tradición (Rousseau, Locke, Hobbes) bajo el nombre “contractualismo”⁶.

De estos tres filósofos políticos, recuperamos la voz de Hobbes a partir del texto de Bobbio (1996). Hobbes se pregunta ¿cómo las democracias europeas occidentales construyeron un sentido ascendente para el poder político al depositar la soberanía en el ciudadano, junto con una nueva forma de pensar y legitimar el poder? Al plantear y resolver este interrogante la filosofía política ve en Hobbes a aquel que logra consolidar una teoría del Estado moderno. Para Hobbes “la lucha del Estado es una lucha larga y sangrienta por la unidad del poder”. Lucha simultánea entre un proceso que tiene dos caras: la liberación y la unificación. La unidad del poder que reclama Hobbes se fundamenta en su idea de refutar las doctrinas, tradicionales o innovadoras, conservadoras o revolucionarias, inspiradas por Dios o el demonio, que impiden la formación de la unidad: “El Estado o es único y unitario o no es nada y por lo tanto, el hombre acepta esta supremacía del Estado o se pierde en la violencia de la guerra perpetua y universal” (Bobbio, 1996, p. 10).

¿Qué significa la unidad del poder? Implica resolver el conflicto y la disputa entre Iglesia y Estado logrando la subordinación de la iglesia como una asociación civil más que vive dentro del Estado. En este sentido, no hay dos poderes sino uno, y es único, es el Estado. Analicemos esta frase desde la iconografía. Si nos paramos en la portada del libro de Hobbes, Leviathan de 1651, observamos el cuerpo de un hombre (rey) que lleva una corona compuesta de hombres, un cetro en su mano izquierda y una espada en su mano derecha. Si miramos ahora la figura en la parte

⁶ “El contrato que da origen al Estado es según él un acuerdo mediante el cual un cierto número de individuos establecen entre ellos la renuncia a aquel derecho ilimitado y potencial sobre todas las cosas que les corresponden en el estado de naturaleza y su transferencia a una tercera persona (...) [Asamblea, Presidente, Parlamento] con la doble finalidad de quitarse de la mano el arma principal de ofensa recíproca y de confiarla a quien pueda utilizarla en defensa de todos” (Bobbio, 1996: p. 21).

de arriba nada más, podemos apreciar que este enorme hombre, subordina, por un lado, al ejército y a los poderes civiles, y por otro, a la Iglesia. Según Klenner (1999), en la parte superior del borde de la imagen está el versículo 24 del capítulo 41 de la edición hebrea del libro: “Non est potestas Super Terram quae Comparetur”, que se puede traducir como “en la tierra no es nadie comparable” o “no existe ningún poder sobre la tierra que pueda comparársele”.

Es el Estado omnipotente. Formado mediante el contrato social de cada uno con cada uno y por la voluntad de sus ciudadanos fundando y garantizando la paz, cubre bajo sus brazos desplegados los paisajes con sus ciudades y aldeas y el mar transitado por naves comerciales en el fondo. La corona la figura del Leviatán simboliza la soberanía del Estado; la espada sostenida en la mano derecha simboliza su poder político que triunfa sobre las guerras de las armas descritas en una columna de la izquierda con cinco pictogramas con fortaleza, cañones, mosquetes, banderas y tambores e incluso una batalla con infantería y caballería; el báculo sostenido en la otra mano simboliza el poder espiritual del Estado, que triunfa sobre la guerra civil de las palabras, descrita en una columna derecha cinco pictogramas con la Iglesia, mitra obispal, anatemas, las armas lógicas para las disputas de teólogos y filósofos e incluso un concilio religioso. (Klenner, 1999, pp. 50-51)

Como dijimos en párrafos anteriores, las sociedades tradicionales justifican el orden social y el fundamento del poder político en un principio metafísico, trascendente o natural donde resultaba imposible a priori cuestionar la legitimidad del mandato. En cambio, con la modernidad la organización de la sociedad pasa a ser una *construcción voluntaria de los hombres*, de allí que el sistema carece del sustento legitimador que antes proporcionaba la religión o la tradición.

En la modernidad el fin que persigue el nuevo sistema de dominación consiste en despersonalizar el poder. El Estado como abstracción se va construyendo al despersonalizar el poder de la figura del rey. Es una tarea principal para la construcción del Estado como institución. Resulta un movimiento que incluye el desplazamiento de las lealtades a la persona a la lealtad al Estado. Para Hobbes deja de existir la forma *Estado de naturaleza* y comienza a existir el *Estado racional*, por una convención racional, es decir, por propia voluntad de los hombres que llegan a un acuerdo recíproco⁷.

La liberación de la doctrina de la Iglesia universal y la unificación de poderes locales dan como resultado la soberanía: el Estado moderno viene a coincidir con el reconocimiento y la consolidación de la supremacía absoluta del poder político sobre todo otro poder humano (Bobbio, 1996). Se impone ahora la pregunta sobre ¿cómo se consigue la obediencia? Dice Hobbes: “El elemento principal de la sociedad política es la obediencia al soberano (...) El

⁷ Con el Absolutismo comienza la unificación del poder, desaparecen los poderes intermedios. La emancipación supone una supremacía del poder político sobre los otros poderes. El poder se unifica y el poder político se emancipa del poder religioso.

individuo mediante el pacto de unión, está obligado a obedecer cuanto el soberano mande, a obedecer con independencia de si el mandato es justo o injusto." (Bobbio, 1996, p. 22).

Esta concepción sobre el poder que plantea Hobbes va a ser duramente cuestionada por Foucault (2001). El poder no debe ser entendido como un sistema opresivo que somete desde la altura (el soberano) a los individuos, castigándolos con prohibiciones sobre esto o aquello. El poder es un conjunto de relaciones. Foucault plantea así una nueva perspectiva, no analizar el poder en el plano de la intención o la decisión. Ante la pregunta "¿quién tiene, entonces, el poder?" responde "Había que estudiar el poder, al contrario, por el lado en que su intención si la hay se inviste por completo dentro de prácticas reales y efectivas". En lugar de preguntarse por la posición que ocupa el soberano "en lo alto", propone observar "cómo se constituyen poco a poco, progresiva, real, materialmente los súbditos, el sujeto, a partir de la multiplicidad de los cuerpos, las fuerzas, las energías, las materias, los deseos, los pensamientos, etcétera." (Foucault, 2001, p. 37).

Foucault dedica su obra a estudiar los mecanismos y tecnologías de poder, lo que le permite identificar un biopoder que en los siglos XVII y XVIII se presenta como una técnica disciplinaria de poder (anatomopolítica) centrada en el cuerpo individual y, en la segunda mitad del siglo XVIII, surge otra tecnología (biopolítica) que se aplica sobre la vida de los hombres/especie y se orienta a regular los procesos que se relacionan con la vida, por ejemplo, los nacimientos, la muerte, las enfermedades, esto es, el poder de *hacer morir y dejar vivir*. Esta nueva mecánica del poder incluye procedimientos particulares, instrumentos novedosos, es decir un aparato muy diferente e incompatible con las relaciones de soberanía.

Es un mecanismo que permite extraer cuerpos, tiempo y trabajo más que bienes y riqueza. Es un tipo de poder que se ejerce continuamente mediante la vigilancia y no de manera discontinua a través de sistemas de cánones y obligaciones crónicas. Es un tipo de poder que supone una apretada cuadrícula de coerciones materiales más que la existencia física de un soberano y define una nueva economía de poder cuyo principio es que se debe incrementar, a la vez, las fuerzas sometidas y la fuerza y eficiencia de quien las somete" (...) fue uno de los instrumentos fundamentales de la introducción del capitalismo industrial y del tipo de sociedad que le es correlativa. Ese poder no es soberano, ajeno, por consiguiente, a la forma de la soberanía, es el poder disciplinario. (Foucault, 2001, pp. 43-44)

Conceptualizar el poder en sentido positivo es un aporte fundamental que hace Foucault (2001) porque le permite describir y explicar cómo operan los mecanismos de poder en un nuevo sistema de dominación. El poder nos produce como sujetos de una relación de poder y saber, tiene efectos concretos sobre las prácticas reales; el poder no se posee, por el contrario, circula, transita por los individuos y se ejerce en red de manera ascendente; el poder produce saber y verdad, dispositivos, técnicas y tácticas de dominación.

Por lo tanto, en las sociedades modernas tenemos, por un lado, una legislación, un discurso y una organización del derecho articulados alrededor del principio de soberanía y la delegación

que cada uno hacemos de ella al Estado. Por otra parte, y en paralelo, un conjunto de coerciones disciplinarias que aseguran, de hecho, la cohesión de ese mismo cuerpo social. El ejercicio del poder se juega entre lo que consideramos son dos límites, de un lado el derecho de la soberanía y, del otro, una mecánica de la disciplina (Foucault, 2001).

b) La creación de un nuevo sujeto histórico: el ciudadano

La idea del ciudadano está asociada al principio de la dignidad individual que se contrapone al del honor estamental propio de la edad media. El ciudadano es un individuo que, como tal, posee dignidad, a diferencia del honor que sólo corresponde a los miembros de determinados estamentos sociales. Los hombres son iguales en su condición de dignidad y como tales deben ser reconocidos ante la ley. Según Bendix (1974) en la fase pre moderna la relación entre los individuos y la autoridad se daba a través de familias, feudos, estamentos, y se fundaba en tres aspectos: el lazo existente entre el rango hereditario o espiritual, el control de la tierra, el ejercicio de la autoridad pública.

Estaban excluidos de la participación directa de los asuntos públicos todxs aquellxs que por rango o status no tenían control de la tierra. En la Modernidad se puede apreciar, según Bendix, un primer elemento del pasaje a partir de reconocer la ampliación de derechos y libertades a grupos, corporaciones, estamentos más que a sujetos individuales. Los hombres son todos iguales y establecen una relación individualizada de autoridad con el Estado a través del lazo que establece el sistema de representación. Esta articulación parte del individuo hasta que se lo reconoce como un sujeto de derecho, poseedor de un conjunto de derechos otorgados por la ley, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el Estado.

La extensión de la educación al conjunto de la población fue una cuestión que se planteó la dirigencia moderna. Bendix sugiere que en las postrimerías del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, la condición cívica del hombre común se convirtió en un tema de debate en los países europeos. Las disciplinas, al tiempo que definen a los sujetos en términos de funciones específicas de civilización, provocan una división entre los miembros civilizados de la sociedad y aquellos otros que carecen de capacidades para ejercer una ciudadanía responsable, como es el caso de la mujer infanticida o el monomaníaco regicida en los tribunales de justicia, los niños y niñas delincuentes en los reformatorios, las prostitutas o mujeres caídas, los hombres y mujeres consideradxs locxs.

De modo que en la modernidad la cuestión reside en el grado de inclusión con que se define la ciudadanía. Las ideas dominantes sobre la extensión de derechos y hasta qué punto hacerlo mantienen una relación paradójica. Primero, la igualdad formal ante la ley sólo beneficia a aquellas personas que, por su independencia económica y social, pueden sacar partido de sus derechos legales. Luego, las regulaciones que tienden a corregir esta consecuencia no deseada posibilitan que las personas se puedan asociar, aunque ello también implica que algunos individuos o grupos no puedan hacerlo y queden por fuera de ciertos derechos.

Para ilustrar esa ampliación progresiva de derechos y la extensión a las clases bajas, Bendix señala dos procesos: la entrada de estas clases a la arena política nacional y las decisiones relacionadas al derecho a la asociación y a recibir una educación formal. A lo largo de varias décadas se polemizó en torno de la educación elemental y el sufragio. El interrogante era si un aumento en la instrucción de la gente o la concesión de sus derechos electorales servirían como antídoto contra la propaganda revolucionaria o constituirían un peligroso incentivo para la insubordinación. En esta disputa estaba presente la tensión entre la potencialidad liberadora de la educación y su capacidad de regular y condicionar personalidades y conductas.

c) La progresiva instauración del capitalismo

Bauman (1999) afirma que en la modernidad se rompen las referencias a la Iglesia y su metafísica del *deber ser* y de a poco se va instalando una nueva ética, la del *trabajo digno* como sustrato material de la organización societal. Aquel ciudadano que no puede trabajar se convertirá en un “disminuido social”, sujeto de políticas de asistencia. El trabajo desde esta perspectiva moderna es bueno por sí mismo, es gratificante, de manera que la modernidad instala la idea de la competencia en el mercado laboral.

Los hombres en la modernidad son “libres” de contratar/vender su fuerza de trabajo que es el fundamento del mercado de trabajo capitalista. Comienza la era del desarrollo del capitalismo industrial y la categoría “clase social” resulta determinante para pensar las posiciones que las personas ocupan en la estructura social. La *ética del trabajo* se fundamenta en el valor de una actividad considerada noble y jerarquizadora (Bauman, 1999).

Con la modernidad se desarrolla la burguesía, que va a ir rompiendo los privilegios de la aristocracia con los principios de la Revolución Francesa. Bauman insiste en la pregunta sobre cómo la modernidad valora el saber científico a la par que secundariza otros saberes tradicionales y ancestrales. Se institucionaliza una metodología secular supuestamente “objetiva” que determina cuál es el saber legítimo y cuál no lo es. Si la institución Iglesia perdió potencia y poder en la definición sobre cuáles eran los saberes legítimos fue porque la modernidad construyó el paso de la sociedad adscriptiva a la meritocrática.

El Estado nación y el pacto originario

Una de las principales académicas reconocida por su crítica feminista a la teoría clásica de la democracia es Carole Pateman. Teórica política y feminista británica, en su obra *El contrato sexual* (1995) cuestiona las bases teóricas del contractualismo y del pensamiento de Thomas Hobbes, corriente dentro de la filosofía política y el derecho, que coloca el origen del Estado moderno en la firma de un contrato o pacto social llevado a cabo por los hombres bajo la nueva condición de “libres”. Para Pateman, el contrato social al que se refieren los contractualistas es

un pacto del que participan exclusivamente los hombres considerados libres, condición que se ajusta al modelo de hombre blanco, de clase media y heterosexual, y por supuesto excluye a las mujeres, o sea la mitad de la población. Para dar cuenta del carácter excluyente del contrato social Pateman define el contrato social como un pacto sexual-social, y explica que el contrato o pacto es sexual porque la historia del derecho político es en verdad la historia del derecho patriarcal o, para decirlo de mejor modo, el derecho político que nace de la mano de pensadores como Thomas Hobbes es patriarcal porque toma como modelo de organización social a la familia en la que prevalece la dominación masculina: del esposo sobre la esposa, del padre sobre sus hijxs. Si el contrato social es la historia de cómo los hombres (algunos) alcanzaron la libertad para decidir sobre la forma de organización social es, por sobre todo, la historia de sujeción de las mujeres al poder patriarcal. Las mujeres fueron excluidas del pacto originario moderno. La diferencia sexual es diferencia política porque implica un camino de libertad o un camino de sujeción y dominación. Las formas del patriarcado en cada sociedad o los modos en que cada sociedad es patriarcal se comprenden recuperando la historia del contrato originario en forma completa, es decir, rescatando el contrato sexual de su olvido.

Las revoluciones modernas han separado aquello que depende del dominio privado y lo que corresponde al dominio público, basándose en una concepción negativa de la libertad que hace de cada “ciudadano” un señor en su hogar, cuyo gobierno interno escapa al poder público. Gracias a la división en esfera pública y privada que tiene lugar en la modernidad, el contrato sexual concierne exclusivamente al ámbito privado y esto significa que el Estado no tiene intervención en lo que allí suceda. El feminismo ha dedicado esfuerzos teóricos para deconstruir esta separación porque refuerza la subordinación de las mujeres al poder masculino. ¿Qué es lo público? ¿Qué es lo privado? cuando se trata de garantizar la vida.

En la modernidad el Estado nación es un articulador de relaciones sociales, relaciones de dominación, en una estructura social dada. El proceso de creación y consolidación del Estado Nacional en la Argentina como instancia política que articula la dominación en la sociedad se materializa en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio (Oszlak, 1987). Guillermo O'Donnell (1985) (citado en Castellani y Sowter, 2016) propone tres dimensiones a saber: a) el Estado como co-constructor de relaciones sociales (dimensión socioeconómica); b) el Estado como burocracia y/o conjunto de instituciones públicas (dimensión político-administrativa) y el Estado como monopolio de la violencia simbólica, presentándose ante la sociedad como garante del bien común (dimensión ideológica).

Entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia. Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio exclusivamente delimitado. Combinando estos criterios, el concepto

de Estado resulta equivalente al plano de lo específicamente político, y este, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social. (O'Donnell, 1978, p. 1158)

El Estado es un organizador de la dominación que a su vez desarrolla una red de instituciones a través de las cuales organiza las relaciones sociales que hacen posible la cooperación y el procesamiento del conflicto. El problema de la cooperación lo resuelve a través de reglas, dispositivos de control y disciplina, ejercicio de la violencia, destinados a orientar los comportamientos. Debemos entender que la dominación es siempre relacional y asimétrica, refiere a la forma de vinculación de los sujetos sociales donde unos poseen los medios y recursos para ejercer el dominio sobre otros.

La modernidad, cuyo origen las epistemologías críticas ubican en 1492, representó un proyecto “civilizatorio” de los pueblos indígenas preexistentes al proceso de conquista, junto a la promesa de bienestar social. La promesa incumplida de la modernidad dio lugar a que la teoría social produjera un conjunto de estudios sobre grupos con características y necesidades específicas (inmigrantes, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes), mostrando así procesos de doble exclusión por parte de las políticas educativas destinadas a su incorporación formal. El poscolonialismo y el decolonialismo plantean la revisión del proyecto modernizador y sus efectos en relación con la inclusión de los grupos sociales y el reconocimiento de los derechos de grupos y personas. Este nuevo paradigma aporta categorías para analizar las políticas educativas teniendo en cuenta que la mayor inclusión social y educativa favorece procesos democratizadores al interior de la red escolar. Al mismo tiempo, permiten develar los efectos desigualadores de la propuesta homogeneizadora que acompañó la constitución de los sistemas educativos nacionales. Las diferencias culturales, sociales, étnicas, políticas, religiosas, de género, constituyen un dato central para pensar sistemas educativos más justos.

El Estado-nación se ha convertido en el concepto único y principal, tanto para el liberalismo como para el materialismo histórico, para explicar el capitalismo, conformando así una mirada eurocéntrica⁸ sobre el Estado. Según Aníbal Quijano (2000; 2014) la perspectiva eurocéntrica y evolucionista del Estado refiere a la existencia en la región, previo al proceso modernizador resultante de la conquista, de un estado de naturaleza que evoluciona hacia el Estado-nación siempre y cuando se oriente hacia la civilización europea occidental.

Desde perspectivas críticas feministas y decoloniales se propone una relectura del Estado, muy especialmente del proceso de configuración decimonónica del Estado-nación, como la institución que se asentó en un proyecto de modernización social que conjugó la dominación sexual con la dominación racial. La mejora de la raza requirió del desarrollo de las disciplinas y profesiones médicas como también de decisiones y políticos para llevar a cabo un proceso de

⁸ Eurocentrismo es una perspectiva de conocimiento en estrecha relación con las necesidades del desarrollo capitalista colonial, eurocentrico, patriarcal establecido en América latina y el Caribe.

blanqueamiento⁹ de la población. Esta acción higienista, eugenésica y civilizatoria hace de la raza el articulador de la modernidad con la blanquitud aun cuando,

/.../ la lógica de clasificación racial que diferenciaba grupos considerados provistos o desprovistos de determinados atributos por naturaleza, entraba en contradicción con el nuevo modelo de ciudadanía que pretendía fundar la legitimidad del poder político republicano. (Viveros Vigoya, 2016, p. 25)

La dominación sexual es constitutiva del proyecto moderno-colonial, caracterizado por las teorías críticas feministas como *patriarcado cultural moderno*. La regulación del matrimonio y el parentesco permitió sostener la clasificación jerárquica de la población como también introducir principios morales para regular las relaciones entre los sexos, haciendo cargo a las mujeres de la educación moral a las nuevas generaciones. De un lado, control del comportamiento sexual de las mujeres de la élite para evitar entrecruzamientos de razas, del otro, apropiación de los cuerpos de mujeres pobres, negras e indígenas por parte de los hombres. Con algunas excepciones en América Latina, no estaba permitido el matrimonio interracial en el período colonial, no sólo por razones morales sino para no poner en peligro la estabilidad de la jerarquía blanca (Viveros Vigoya, 2016).

La colonialidad del poder encarna desde el siglo XVIII en el Estado-nación, desde que Europa occidental colonizó América, produciendo y reproduciendo este patrón de poder. El Estado-nación es el primero capaz de articular todas las formas de control social cuyas estructuras estuvieron al servicio de llevar a cabo el patrón de poder en tanto sistema interdependiente y global (Bermúdez Peña et al., 2016). Por su parte las perspectivas feministas decoloniales refieren al Estado nación como Estado Colonial Patriarcal Moderno, como un modo de desarticular el andamiaje colonial que es constitutivo de la modernidad con el propósito de interpelar e interpretar desde marcos epistémicos otros a nuestros pueblos para pensar y así postular que otro modo de hacer y de pensar la política es posible. Patriarcal porque en la intersección de raza y género el sistema moderno/colonial logra la racialización de las relaciones sociales generizadas y la sujeción y subordinación de la “mujer” al hombre. La colonialidad del género inferioriza a las mujeres, en especial las mujeres negras, indígenas, pobres de nuestra región (Lugones, 2008). Estas nuevas claves interpretativas serán las que visibilicen a lxs negadxs, a lxs ausentes-otros de la historia, la política, la sociología, en un acto de justicia que permite a su vez recuperar los procesos de lucha y resistencia de quienes fueron colonizados en el momento de la conquista, así como serán posibles mundos otros y modos de conocer diferentes gracias a que el proyecto decolonial supone una ruptura epistemológica con el Proyecto Moderno/Colonial (Borsani, 2013).

⁹ Viveros Vigoya define blanqueamiento como “la búsqueda de escapar de lo “negro” para asegurarse una mejor forma de existencia social en un contexto que valora lo “blanco” como sinónimo de progreso, civilización y belleza.” (2016, p.18)

Desde el presente latinoamericano es posible analizar la forma en que grupos económicos y políticos fuerzan a nuestros países a concretar modelos económicos y políticos neoliberales que impactan en el bienestar de la población. En este escenario surgen debates en torno de las posibilidades del Estado de hacer frente a instituciones supranacionales que inciden sobre las decisiones de política interna. No se trata de la desaparición del Estado frente a la existencia de instituciones y organismos internacionales (por ejemplo, FMI, BM) sino de la presencia de una “tensión entre reconfiguración de la soberanía territorial del Estado y existencia y presencia de ámbitos de decisión supra estatales” (García Linera, 2010, s/p). Aun así, han sido los propios Estados los que –sobreponiendo los límites de los mercados financieros, organismos transnacionales y reforzando sus premisas– llevaron a cabo procesos de privatización del patrimonio con políticas extractivistas y depredadoras del medio ambiente, reducción de la inversión en áreas sociales y la represión de la protesta social. El recrudecimiento de discursos neoconservadores y neofascistas proponen el achicamiento del Estado, la eliminación de derechos conquistados y una mayor participación de sectores privados en el gerenciamiento de la política pública. En nuestro país, el gobierno que obtuvo el voto popular en las elecciones del 2023 ganó proponiendo abiertamente la eliminación de la coparticipación a las provincias, de los subsidios al transporte público, y la privatización de la educación a través del financiamiento a la demanda¹⁰.

Nos interesa entonces resaltar que el estudio del Estado en un momento histórico determinado nos permite reconocer de qué modos crea condiciones para el afianzamiento de relaciones sociales con base en el plano económico, comprender cómo opera la burocracia estatal entendiendo por ello las instituciones del Estado y los actores que ocupan el aparato estatal para poner en marcha un proyecto social, político, cultural y económico, en definitiva, si cumple o no el papel de garante de un Estado de derecho, es decir, si asume una función principalista o subsidiaria siguiendo la caracterización que hacen Correa y Giovine (2010). En el plano educativo, el Estado ha creado las condiciones que hicieron posible contar con una red de instituciones, así como el marco normativo que regula su funcionamiento, garantizar con políticas públicas el derecho a una educación gratuita, pública y laica, y configurar el trabajo y la formación docente, los derechos laborales y sus regulaciones.

Política y Políticas Públicas

El término *política*, desde la modernidad, indica la actividad o conjunto de actividades que tienen como referencia la *polis*, o sea el Estado, con efectos sobre un determinado grupo social, territorio, a través de acciones como legislar, ordenar, distribuir, defender, garantizar (Diccionario de Política, 2000, p. 1215). El término *política pública* engloba “al conjunto de acciones de

¹⁰ Para ampliar este tema ver el capítulo 6 del presente libro.

gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que orienta el ejercicio del poder político" (Vilas, 2011, s/n). Esta aproximación al término le permite diferenciar *política* como las luchas que llevan adelante diferentes actores por el ejercicio del poder, de *políticas* como la forma de ejercer un programa de gobierno. ¿Qué es lo *público* de las *políticas públicas*? El mismo Vilas responde que lo público refiere al grado de apertura al debate y participación de actores diversos en la definición de una política en particular y de los programas de acción gubernamentales en todas las áreas de gobierno. "Lo público es concebido como una esfera compartida por el estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas." (s/p) Esta apertura está en relación con el carácter democrático de dichas políticas otorgándole legitimidad dado que surgen ("desde abajo") en respuesta a demandas de la sociedad civil. Por su parte, las políticas gubernamentales resultan de decisiones tomadas por funcionarios y políticos ("desde arriba") aun cuando están dirigidas a atenuar una desigualdad social. ¿Qué es una *política estatal*?

Toda política estatal es esencialmente una toma de posición del Estado frente a una determinada "cuestión" socialmente problematizada. Ello implica que es solo una parte -relevante- de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión, etcétera, además de los aparatos del Estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública. (...) Una cuestión socialmente problematizada es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales. (Twaites Rey, 2005, p. 7)

Recapitulando, es a través del análisis de las políticas públicas como se puede llegar a comprender la/s transformación/es del Estado dado que una política estatal es la toma de posición del Estado respecto de una cuestión particular.

Política y Políticas Educativas

Definir la Política Educativa como un campo nos permite reconocer la presencia de actores diversos en representación de intereses que en ocasiones confrontan proyectos, disputan sentidos y orientan la educación al cumplimiento de determinados fines, en la articulación del Estado y la Sociedad civil. El ámbito de estudio de la política educativa será, por un lado, sus marcos normativos y legales que regulan el sistema educativo nacional y, por otro, la dimensión del conflicto –disputas y tensiones– alrededor de la orientación político-pedagógica del proyecto educativo en cada contexto histórico. El modo de analizar esta dimensión así como su resolución

es a través de las políticas públicas específicas que sancionan los gobiernos y los debates y propuestas de reforma educativa.

El campo de la política educativa se constituye como campo de conocimiento respecto del funcionamiento del Estado, de las agendas globales y los límites para producir una agenda nacional en educación, del sistema educativo en sus niveles y modalidades, respecto de la ampliación de derechos en el marco de procesos de democratización o su vulneración, entre otros aspectos. Las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas están orientadas a configurar y regular el sistema educativo, y a garantizar un proyecto educativo en el marco de un proyecto de país. Como señalamos anteriormente, la política pública implica una posición del Estado respecto de una cuestión relevante para la sociedad. La política educativa es una política pública donde el Estado toma posición frente a una cuestión relevante del campo de la educación. Las leyes educativas que configuran procesos de reforma, así como programas sobre temas específicos (brecha digital, educación sexual integral, becas a estudiantes) implican esa toma de posición del Estado frente a la sociedad.

Una cuestión surge en un proceso histórico del que participan agentes del Estado, sectores privados, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, entre otros, problematizando alrededor de un asunto que logra convertirse en cuestión a tratar, dependiendo de los recursos disponibles y de las alianzas a favor y en contra de dicha cuestión. En nuestro país, un ejemplo lo constituyen la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral/06 y la Ley 27.610/20 de Interrupción Voluntaria del Embarazo porque fueron los movimientos de mujeres y de la disidencia sexual quienes se movilizaron e instalaron en la agenda pública estos temas logrando habilitar la discusión y su posterior sanción.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos querido repasar los principales conceptos ordenadores del campo de la política educativa. En ese sentido, hemos presentado categorías tales como Estado, modernidad, Estado nación, poder y dominación, recuperando algunas críticas sobre la base del análisis de las formas de disciplinamiento social y la microfísica del poder desarrolladas por Michel Foucault, y el cuestionamiento al eurocentrismo como perspectiva de conocimiento y la modernidad como proyecto colonial aportado por el feminismo decolonial.

La política educativa es parte del campo de las políticas públicas, identifica y propone líneas de acción sobre una cuestión socialmente relevante en determinado momento histórico. Nuestro interés está puesto en identificar los temas de la agenda pública educativa y las acciones para el tratamiento de dichos temas en respuesta a grupos, intereses y disputas en la conformación de la agenda de problemas. El estudio de las políticas educativas colabora en comprender cómo funciona el Estado y cómo se resuelve en un campo específico la disputa por la orientación de la política pública o, para volver sobre las categorías presentadas en este capítulo, cómo se expresa la dominación política y social.

Entendemos que existe una relación (que hay que demostrar en cada contexto histórico) entre los modelos de Estado, desarrollo y participación política, por un lado, y el modo de gobernar y de producir políticas educativas por otro. La organización del sistema educativo argentino en clave histórica debe incluir una mirada comparativa sobre la legislación producida en cada etapa. El análisis de las políticas educativas en cada proceso histórico permite comprender las disputas en la conformación de un proyecto educativo para la concreción de un proyecto de país.

En Argentina la educación es un derecho y el Estado es el garante del derecho a la educación de niñxs y jóvenes. El análisis del escenario que dejó la experiencia neoliberal y del proceso que se abrió sobre finales del 2023 plantea desafíos para que la educación no se privatice, no deje de preparar a las nuevas generaciones para la competencia individual y los mercados, subjetividades emprendedoras en lugar de sujetos de derechos. En el campo de la educación la lucha política se da en torno de qué actores están autorizados a intervenir, a educar, a definir los diseños institucionales más adecuados a cada nivel, contexto, grupo de edad, definiendo a quienes educar, para qué educar, con qué contenidos educar. En definitiva, quiénes pueden garantizar el derecho a la educación: si los actores del Mercado (privados, empresas, ONG's) como propone el neoliberalismo o el Estado en articulación con organizaciones de la sociedad civil (movimientos sociales, sindicatos, universidades públicas).

Referencias

- Bendix, R. (1974). Transformaciones experimentadas por las sociedades de Europa occidental a partir del siglo XVIII. En *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bermúdez Peña, C.; Troya, M.; Vacca, C. y Veronelli, G. (2016). Estado y colonialidad: preguntas iniciales y primeros avances de investigación. *Estudios Sociales del Estado*, volumen 2, número 3, 221-231, primer semestre.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (2000) *Diccionario de Política (I-z)*. México: Siglo XXI Editores. (duodécima edición en español).
- Borsani, M. E. (2013). Procesos de subalternización en Filosofía Política: otras genealogías posibles. *Theoría*, Revista del Colegio de Filosofía de la Facultad de Filosofía y Letras, N°25, 67-81. UNAM, México.
- Castellani, A. y Sowter, L. (2016). Estudios sobre el Estado en la Argentina contemporánea. En Sebastián Barros [et al.] / Barros, S., Castellani, A. y Gantus, D. (coordinación general) *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea* - 1a ed., (pp. 21-75) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CODESOC - Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas. PISAC-Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea.

- Correa, N. y Giovine, R. (2010) ¿De la subsidiariedad a la principalidad del estado en la reforma educativa de este nuevo siglo? *VI Jornadas de Sociología* de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5578/ev.5578.pdf
- Foucault, M. (2000). *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI. “Disciplina” Capítulo 2: Los medios del buen encauzamiento. (pp. 124-157)
- Foucault, M. (2001) Clase del 14 de enero de 1976. En: *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Linera, A. (2010). Conferencia “La construcción del Estado”. Vicepresidente de Estado Plurinacional de Bolivia. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. 8 de abril de 2010.
- Gold, D.; Lo, C. y Wright, E. O. (1985) Recientes desarrollos en la teoría del estado capitalista. En Gold, D.; Lo, C. y Wright, E. O. *Capitalismo y Estado*, Editorial Revolución.
- Klenner, H. (1999). Thomas Hobbes. Filósofo del Derecho y su filosofía jurídica, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del derecho, No 11.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, No.9, 73-101, julio-diciembre.
- O'Donnell, G. (1978) Apuntes para una teoría del estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Oct-Dic, vol. 40, Nº 4, 1157-1199.
- Oszlak, O. (1987). Lineamientos conceptuales e históricos. En Oszlak, O. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, (pp. 15-44).
- Pateman, C. (1994). *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos, 1994 [1989].
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, (pp. 122-151)
- Quijano, A. (2014) Estado-nación, ciudadanía y democracia: cuestiones abiertas. En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 605-624.
["http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506053935/eje2-9.pdf"](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506053935/eje2-9.pdf)
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En Thwaites Rey, M. y López, A. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vilas, C. (2011). Política y Políticas Públicas en América Latina. En Fioramonti, Cristina y Anaya, Paula (comps.). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, (pp. 37-74).
- Vigoya, M.V. (2016) Blanqueamiento social, nación y moralidad en América Latina. In MESSEDER, S., CASTRO, M.G., and MOUTINHO, L., orgs. *Enlaçando sexualidades: uma tessitura interdisciplinar no reino das sexualidades e das relações de gênero* [online]. Salvador: EDUFBA, (pp. 17-39). <https://doi.org/10.7476/9788523218669.0002>

CAPÍTULO 2

Modernidad y Dominación: un análisis desde las epistemologías críticas

Viviana Seoane, Hernán Longobucco, María Victoria Dappello y Moira Severino

Introducción

Nuestro punto de partida es la Modernidad puesto que en esta etapa de la historia de la humanidad las transformaciones políticas, económicas y culturales produjeron nuevas formas de vincularse entre las personas y asentaron un nuevo sistema de dominación social. El mapa epistemológico de la modernidad dio lugar al surgimiento de las disciplinas científicas a partir de las cuales fue posible explicar la sociedad y construir las instituciones necesarias para hacer posible el proyecto de la Ilustración europea. Razón, objetividad, neutralidad eran las premisas que guiaron la producción del conocimiento científico.

Desde fines del siglo XX la institucionalidad moderna enfrenta claros límites en su capacidad para producir y asignar sentidos unívocos y permanentes. Asistimos a un debate que puso en tela de juicio nuestra capacidad para comprender el mundo, en gran medida por la fuerza del proceso de globalización económica, política y cultural que afecta las fronteras de los Estados Nacionales y disminuye su capacidad para controlar el conjunto de variables que actúan en el campo nacional. Todas nuestras certezas parecieron desvanecerse junto con nuestra representación del mundo. La ciencia y la arquitectura moderna sobrellevan una crisis de sentido que perduró hasta fin de siglo. Las concepciones de Freud, Nietzsche, Marx y Foucault forzaron la caída del racionalismo sospechando de la verdad y el orden único, rompen con el paradigma positivista de la ciencia y sientan las bases de una epistemología crítica que incorpora la dimensión histórica y social en el proceso de hacer ciencia.

Las epistemologías críticas que presentamos en este capítulo cuestionan las narrativas dominantes y los discursos hegemónicos que perpetúan desigualdades y opresiones. Se trata de recurrir a un conjunto de autores, ideas y argumentos con el fin de desestabilizar certezas, abrir espacios para otras formas de saber y entender el mundo. Como señala Foucault, "no hay poder sin conocimiento, no hay conocimiento sin poder". En este sentido, las epistemologías críticas buscan desafiar las estructuras de poder que subyacen en la producción y reproducción del conocimiento, así como en las formas en que se legitiman ciertas perspectivas y se silencian otras. En su crítica al poder y al conocimiento se destaca la importancia de la reflexividad y la

autoconciencia. Nos invitan a examinar nuestras propias posiciones de poder y privilegio, así como a cuestionar los supuestos implícitos en nuestras formas de entender el mundo. Al hacerlo, abren la posibilidad de una transformación radical tanto en nuestras prácticas de conocimiento como en nuestras relaciones sociales.

Disciplinamiento, dominación y subjetividades modernas

La educación tendrá a partir de la Modernidad una vinculación necesaria con el disciplinamiento y la dominación en busca de formar al sujeto de la razón. ¿Por qué hablamos de disciplinamiento y dominación como procesos vinculados a la construcción del orden moderno? La respuesta a esta pregunta nos lleva a repasar la creación de un conjunto de dispositivos destinados primero a instituir y luego a reproducir una nueva organización de las sociedades en sus diferentes dimensiones. En el campo político significó la lenta y siempre difícil instauración de sistemas sostenidos en el principio de la soberanía de la población; en lo económico implicó la progresiva instauración del capitalismo; en lo social se abandonó el orden adscripto que definía las posiciones de acuerdo al origen social para hacer del mérito el criterio que legitime los lugares que se ocupan en la sociedad. También en la modernidad hay cambios en el saber y los principios que lo validan socialmente, se entroniza al individuo como artífice de su destino y protagonista de la construcción de la nueva arquitectura social con principios que proponen una sociedad de iguales en el plano del reconocimiento ante la ley y la participación en el orden político. Considerando el conjunto de transformaciones mencionadas, se construye una nueva visión del mundo donde priman otras relaciones de poder.

La crónica que se impuso con fuerza arrolladora adjudicó al progreso de la humanidad el desarrollo de la ciencia occidental y una acción civilizadora a la educación, constituyéndose en uno de los grandes relatos que articula funcionalmente con la promesa del progreso individual que se logra a partir del trabajo y el esfuerzo. Se trata de una organización compleja y contradictoria que requiere de instituciones, valores y dispositivos específicos destinados a acoplar funcionalmente a los individuos y su acción individual a los requerimientos de funcionamiento de la maquinaria europea moderna. Desde el siglo XVI se operó un proceso de difusión, a través de manuales de etiqueta y buenas maneras, de los comportamientos considerados adecuados, los gestos de gentileza, cortesía, urbanidad, sofisticación y refinamiento que irían a formar parte de un verdadero proceso de imposición dirigido a los cuerpos. Reflejando para Elias (1979) que la adquisición de las costumbres no tiene nada de natural, por el contrario resulta de una inculcación intencional dirigida a diferenciarse, distanciarse y clasificar a las personas y grupos sociales. Se observa en el largo plazo una gran elaboración de reglas, normas y estilos que producían divisiones sociales, económicas y políticas concretas que alcanzaban a distinguir aquellos grupos “civilizados” de otros grupos considerados inferiores. Normas de comportamiento, formación del carácter, reconocimiento de jerarquías sociales, consolidación de prácticas de higiene, código de valores y reglas para la obediencia

que apuntaban a la construcción de un nuevo orden social basado en novedosos códigos de convivencia en sociedad.

La escuela fue sin duda una pieza clave para lograr este nunca acabado ajuste entre la acción individual y la construcción social. Michel Foucault fue un gran pensador de la modernidad y quien elaboró, tal vez, una matriz conceptual necesaria para comprender críticamente tanto el funcionamiento de lo que llamó *sociedades disciplinarias* como el entramado institucional que operó en el gobierno de las sociedades. Logró, con su obra, problematizar las imágenes dominantes vinculadas al proyecto ilustrado moderno que instituía a la capacidad de la razón como tótem para iluminar, transformar y mejorar la naturaleza y la sociedad.

¿Cuáles eran los principales fundamentos de la crítica elaborada por Foucault? La escuela realiza un disciplinamiento sobre los cuerpos infantiles y juveniles para producir un sujeto dócil (niño/niña o joven), en la figura de alumno/alumna. Dado que la Modernidad hizo de los cuerpos un objeto de gobierno y del poder, esto es, una *anatomopolítica* del cuerpo humano, los cuerpos fueron considerados máquinas que debían ser educados para volverlos más útiles y dóciles a los intereses del capital y para incorporarlos a los sistemas de control. Es por ello que desde mediados del siglo XVIII el poder se centra en el cuerpo-especie y en los procedimientos que garantizan su reproducción y que Foucault llamó *biopolítica* de la población.

En sus diferentes trabajos Foucault entiende al ser humano como un sujeto dividido, sujetado por estructuras que desconoce, atravesado por el lenguaje y la cultura, al mismo tiempo libre y encadenado. Y a la modernidad, como la etapa en la que se configuraron sociedades disciplinarias y de normalización, fábrica de sujetos que utiliza el poder/saber en la que los individuos son objeto e instrumento de esas tecnologías: el disciplinamiento y la regulación. La norma será el principio de unidad, medida que aprecia lo que es conforme a la regla y lo que diverge de ella, lo que hace posible la comparación y la individualización.

Con estas ideas el autor construye una visión de poder no represivo que se distancia de la idea hobbesiana de poder prohibitivo, es decir, propone pensar aquellos mecanismos que elaboran, fabrican, crean: el poder productivo. En ese sentido, tanto el saber médico como el psiquiátrico van a articularse para producir una norma entendida como regla de conducta, como principio de conformidad, que se va a oponer a la irregularidad, al desorden, la extravagancia, la excentricidad, el desnivel, la distancia. Será, dice el autor, regularidad funcional, principio de funcionamiento adaptado y ajustado: “lo normal a lo que se opondrá lo patológico, lo móbido, lo desorganizado, el disfuncionamiento” (Foucault, 2000, p. 155).

La modernidad entonces hará de la población el objeto de gobierno. En *Vigilar y Castigar* (2000) Foucault toma a la prisión como un síntoma de las transformaciones en las formas de producción de la obediencia, y formula la hipótesis de que la prisión es una forma de poder que llama disciplinario. Con este término busca describir un conjunto de prácticas institucionales sobre los cuerpos que tienen lugar en instituciones especializadas (hospitales, cuarteles, escuelas, fábricas) para la producción de sujetos dóciles. Las sociedades disciplinarias articularán tres elementos: una población, entendida como aquél colectivo que comparte características y es considerada indócil; una institución de encierro para la conversión del cuerpo

indócil en dócil; y una disciplina que ofrece los saberes con los que se regula la institución y aquellos que se aplican sobre la población. En el caso de la educación la población será la infancia, la institución de encierro la escuela y la nueva disciplina la pedagogía. En consecuencia, Foucault nos acerca un lente para analizar el papel de los Sistemas Educativos Nacionales en la naturalización del poder inscribiéndolo en los cuerpos que el propio sistema moldea para volverlos dóciles a la vez que productivos, normalizando y corrigiendo lo que la sociedad disciplinaria consideraba desviado o anormal, clasificando a la población escolar sobre principios de normalidad que el sistema se encarga de premiar con credenciales y trayectorias “exitosas”.

Más adelante en su obra, Foucault advierte restricciones muy nítidas que tienen tanto los dispositivos alrededor de la arqueología del saber como los de la genealogía del poder. En los últimos años de la década de 1970 y hasta su muerte en 1984 se va a concentrar en las tecnologías de la subjetividad, es decir, en la problemática de la subjetivación y la moral: se trata de una “ontología histórica de nosotros mismos” en tres sentidos, el primero articulado con relación a la verdad que nos constituye como sujetos del conocimiento, el segundo, en torno a las relaciones de poder que nos constituyen como sujetos actuando sobre los otros y el tercero, alrededor de la ética por medio de la cual nos constituimos como sujetos de acción moral. Con estas ideas inaugura la posibilidad de entender que, en la fase del capitalismo neoliberal, la técnica disciplinaria opera no solo sobre el cuerpo sino también sobre la mente y sobre cómo un individuo actúa sobre sí mismo (Han, 2014).

Modernidad y colonialidad

En este apartado presentaremos los debates que ofrecen el giro decolonial y los feminismos que cuestionan las epistemologías del mundo occidental. Estas lentes interpretativas se diferencian de otras miradas críticas que no han considerado a la matriz de poder colonial como constitutiva del proyecto moderno.

En la parte occidental de la humanidad las ciencias sociales han producido una narrativa del mundo que se ha vuelto hegemónica, es decir, se ha generalizado y naturalizado como la única visión legítima. El mundo es tal como lo piensan, lo viven, lo sienten los grandes pensadores que habitan la parte más desarrollada de occidente; sus herramientas de análisis (conceptos) fueron pensadas desde y para explicar esos territorios, esos habitantes y desconocen las lógicas que gobiernan nuestros territorios y las vivencias de nuestros pueblos generalmente subordinados al interés de los países que conforman los polos del desarrollo capitalista moderno. La ciencia moderna es colonial porque es un discurso que construye verdad y presenta la experiencia europea como un universal, y es sexista porque niega la participación de las mujeres en el campo de la historia, la política, la cultura y la educación, y establece jerarquías tales que ubican a las mujeres en posición de desventaja (Seoane, 2021, p .41). Distintos enunciados y visibilidades (Deleuze, 2013) colocaron el inicio de la modernidad en el siglo XV con la llegada de los europeos a lo que hoy conocemos como América, aunque con diferencias en la interpretación y relevancia

que se le otorga a este hecho. Las teorías decoloniales representadas por Enrique Dussel, Aníbal Quijano, María Lugones, entre otrxs, proponen que la invasión y conquista de América es el primer momento de la modernidad. En palabras de Enrique Dussel:

La modernidad temprana, durante la cual se produce la emergencia del capitalismo, se inicia con la constitución del sistema-mundo en 1492. Consecuencia de la integración del continente denominado América es también la organización de diversas periferias a lo largo de los siglos: la América Central y del Sur en los siglos XV y XVI, a los que se incorporan América del Norte en el XVII, el mundo musulmán, el África bantú y Asia del Sur en el XIX. Hacia fines del siglo XVII, durante el ciclo económico de la revolución industrial, se inicia la segunda etapa de la modernidad en la cual se produce el pensamiento ilustrado. (Dussel citado en Ciriza, 2015, p. 97)

El dominio y expolio de los pueblos habitantes de nuestro continente con la consecuente explotación de los recursos para beneficio de Europa a través del sometimiento a la esclavitud de la población africana traficada a América y de la reducción a la servidumbre de indígenas permitió, en el contexto de surgimiento del capitalismo, la construcción de Europa como centro hegemónico de poder cuando antes su lugar era marginal. Quijano (2000) sostiene que no sólo se reestructura la vida de los pueblos colonizados, sino que se configura un nuevo patrón mundial de dominación.

Este nuevo patrón de supremacía y privilegios se asentó en la diferenciación de raza, esto es, en una aparente diferencia biológica que justifica la dominación de unos sobre otros. Lxs autores decoloniales ponen en evidencia la destrucción de otras civilizaciones como factor determinante para la expansión del proyecto civilizatorio moderno. Este aspecto o “cara” de la modernidad ha sido invisibilizada, mientras que la “cara” vinculada a la idea de progreso de la humanidad fue la más conocida. Entonces, no se trata de dos “caras” distintas que no se tocan, sino que una no pudo acontecer sin la otra y reconocerlo implica modificar el modo en que comprendemos la historia y la política. ¿Por qué la “cara oculta de la modernidad” ha podido permanecer así? La colonización abarcó todos los planos de la existencia, y tal imposición fue justificada por los invasores a partir de la inferiorización de los pueblos indígenas y africanos mediante la racialización de las relaciones sociales (Quijano, 2000). Estas consecuencias no se limitaron al período de invasión y conquista de nuestras tierras, sino que, precisamente continuaron aún luego de los procesos independentistas, y todavía persisten. A esta continuidad se la denomina “colonialidad” y remite a la matriz colonial del poder que se despliega a partir de la conquista de las Américas y el Caribe. Implica la persistencia de las relaciones coloniales, aun cuando las administraciones coloniales hayan desaparecido. Esto significa que en tanto secuela de la colonización, las relaciones coloniales continúan por otros medios.

Podemos identificar diferentes dimensiones de la colonialidad. La *Colonialidad del poder*, término acuñado por Aníbal Quijano, asociada al patrón de poder mundial que jerarquiza a los pueblos y sus mecanismos (dominación colonial); *Colonialidad del ser*, concepto desarrollado

por Nelson Maldonado-Torres, refiere a la internalización de los patrones de dominación colonial, entre ellos la blanquización de los pueblos conquistados; *Colonialidad del saber*, de Edgardo Lander, describe la colonización epistémica como la anulación de saberes propios y ancestrales, la captura de saberes de los pueblos colonizados para presentarlos como una invención occidental, y a los saberes y filosofías occidentales como universales, racionales, neutras y a-históricas y a la ciencia hegemónica como la única vía del progreso; *Colonialidad de género*, concepto propuesto por María Lugones, retoma la matriz de análisis propuesta por Quijano para mostrar la forma en que se combina raza y género; *Colonialidad de la naturaleza* (Fernando Coronil, Héctor Alimonda, Aura Cumes, Arturo Escobar, entre otros), advierte sobre el antropocentrismo en el relato de la modernidad, y la apropiación, explotación y destrucción de la naturaleza (animales, agua, suelos, minerales, etc) en favor de intereses hegemónicos.

Nos interesa, en particular, poner el acento en la teoría de la colonialidad del poder desarrollada por Aníbal Quijano porque identifica ciertas características específicas que adoptó la modernidad en América Latina, a saber: control de la economía a través de la apropiación de tierras y de recursos naturales y la explotación del trabajo; control de la autoridad gracias a la definición de un Estado moderno en Europa y un Estado colonial en América; control del género y la sexualidad; control del conocimiento y la subjetividad mediante las instituciones modernas como la escuela, el currículum escolar, las propuestas de enseñanza, los medios de comunicación, la cultura dominante, las regulaciones y normas que rigen a las sociedades. La colonialidad del poder configura relaciones sociales como relaciones de dominación en las que ciertas identidades se vinculan a jerarquías y posiciones de privilegio, sentando así las bases de un patrón de dominación colonial que sirve a la clasificación social del conjunto de la población. La colonialidad del poder se manifiesta en tres dimensiones: étnico/racial, epistémico/cultural y de género/sexual.

La dimensión étnico/racial refiere a que en América el principio que legitimó las relaciones de dominación impuestas por la conquista fue la raza. La dominación colonial tuvo en la raza la excusa para situar a los pueblos conquistados en una posición de inferioridad, para clasificar a la población en rangos, lugares y roles en la nueva estructura de poder. Sus rasgos fenotípicos (color de piel, contextura física, apariencia) como sus costumbres, conocimientos, culturas fueron disminuidos con motivo de expandir el poder de los conquistadores e imponer su visión del mundo. Con el desarrollo capitalista los pueblos colonizados, gracias a la inferioridad racial, no calificaban para recibir el pago de salario por el trabajo que realizaban. Por el contrario, el trabajo pagado era un privilegio de los blancos. La naturalización de la dominación a partir de la raza condujo a la división de europeos y no-europeos y a convalidar como válidas las formas de conocer, sentir, pensar de los conquistadores. Esta forma de organizar el mundo desde la visión supremacista de los conquistadores se llama etnocentrismo.

La dimensión epistémico/cultural refiere a la superioridad que sintieron los dominadores coloniales e imperialistas de la historia a partir del éxito que tuvo Europa Occidental para convertirse en el centro del moderno sistema-mundo. Esto configuró lo que se conoce como eurocentrismo: una perspectiva binaria, dualista de conocimiento que se impuso como

mundialmente hegemónica en el mismo cauce de la expansión del dominio colonial de Europa sobre el mundo. Desde esta mirada, la modernidad es la modernidad europea y la relación que la Europa Occidental estableció con el resto del mundo derivó en la producción de nuevas categorías binarias: Oriente-Occidente, primitivo-civilizado, mágico/mítico-científico, irracional-racional, tradicional-moderno.

La *dimensión género/sexual* refiere a que ciertas razas, según la perspectiva eurocétrica, están más próximas a la “naturaleza” que los blancos. Así, a la raza como principio clasificadorio se agrega otro eje de la dominación, quizás el más antiguo de todos, el sexo y las relaciones sexuales. Como resultado de esta combinación de principios clasificatorios en los que se funda la dominación de las mujeres, las mujeres consideradas de razas inferiores (esclavas, negras, pobres) se convertirán en el grupo más oprimido e inferiorizado por la dominación colonial patriarcal.

En síntesis, la colonialidad es constitutiva de la modernidad y es en este aspecto que se diferencia el pensamiento decolonial de otros análisis también críticos de la modernidad como los desarrollados por Foucault (2001) o Bendix (1974), por ejemplo. Ambos autores no han advertido la colonialidad del proyecto moderno que, en tanto narrativa sostenida en la matriz de poder colonial, construye a Europa como centro hegemónico político, económico y cultural.

Colonialidad y género

La crítica a la neutralidad de la ciencia en clave feminista dio lugar a la emergencia de rupturas epistemológicas con una ciencia sexista y androcéntrica, permitiendo la recuperación de la noción de experiencia, valorando los conocimientos situados. Dentro de los hallazgos epistemológicos alcanzados por el feminismo, dirá Diana Maffía (2007), el más importante es la conexión entre “conocimiento” y “poder”, no solamente con relación al acceso al conocimiento y el aumento de poder que eso conlleva, sino sobre todo respecto de la legitimidad de la lucha de las mujeres por participar y pertenecer al campo científico.

En esta serie de rupturas cabe destacar el papel que jugaron los feminismos negros al señalar y demostrar que el sexism, el clasismo y el racismo se articulan y conforman los procesos de opresión de las mujeres. En América Latina estudiosas, académicas, militantes feministas rompieron con la visión eurocétrica y hegemónica de los feminismos occidentales buscando producir modos propios de nombrar la dominación en nuestros países. Dentro de los feminismos contra-hegemónicos encontramos un feminismo anticlassista, antirracista bajo la denominación de *feminismo descolonial* (Lugones, 2008, 2011; Curiel Pichardo, 2009, 2014; Espinosa Miñoso, 2014) buscando comprender la opresión en clave de género y las violencias que surgen de la interseccionalidad de raza, clase, género y sexualidad. El feminismo decolonial constituye la posibilidad de vencer la opresión de las mujeres “subalternizadas a través de procesos combinados de racialización, colonización, explotación capitalista, y heterosexualismo”

(Lugones, 2011, p. 110), a la vez que provee los materiales para comprender y resistir la opresión en una relación historizada, encarnada, desde la diferencia colonial.

María Lugones (2008) –investigadora, profesora, feminista y militante– recupera la matriz teórica elaborada por Aníbal Quijano para adentrarse en el estudio de la forma de operar la colonialidad teniendo como base no sólo la raza sino la combinación de raza y género. La autora articula dos marcos referenciales que considera, no han sido desarrollados suficientemente de manera conjunta: por un lado, el desarrollado por las feministas de color quienes realizan una crítica al feminismo blanco hegemónico por reproducir una visión universalizada de “las mujeres” bajo la idea de una opresión de género compartida por todas, sin reconocer la opresión racial. Y, por otro lado, el marco teórico desarrollado por las corrientes decoloniales, particularmente toma el concepto “colonialidad del poder” introducido por Quijano, para re-discutir el modo en que el autor comprende la intersección entre raza y género. De esta manera, Lugones concibe al género y a la raza como sistemas creados e impuestos en el proceso de colonización que operan de manera simultánea donde la oposición inicial es entre humano y no humano. De esta se desprenden las categorías de clasificación social raza-género que sirvieron además para justificar el “libre” acceso a los cuerpos de las “hembras” colonizadas por parte de los “hombres” colonizadores. Desde su perspectiva, el género en términos dicotómicos, jerárquicos y como ordenador social constituye una imposición colonial, es decir lo que llama colonialidad de género. Postula así la existencia de un sistema moderno colonial de género.

El sistema moderno / colonial de género, para Lugones, permite entender cómo el género estuvo presente en la dominación racializada en las colonias europeas. En el análisis de la colonialidad del poder el género no estuvo lo suficientemente presente para identificar a las mujeres como principales sujetas de la explotación en manos de los conquistadores. Lugones nos invita a explorar lo profundo de la imposición colonial, para comprender “la extensión y profundidad histórica de su alcance destructivo” (p. 77).

Dominación patriarcal y desarrollo capitalista

Las epistemologías críticas feministas han aportado a la deconstrucción de las relaciones de dominación que produce la Modernidad y conforman un sistema social y cultural al que llamaron Patriarcado. A partir de nuevos marcos de interpretación y análisis fue posible identificar distintos mecanismos que fundan la dominación, mostrar que tanto en la esfera pública como en la privada es siempre el varón el que ejerce la autoridad (jefe de familia, de empresa, de Estado), y develar las experiencias negadas por el pensamiento occidental, especialmente de las mujeres y demás grupos consideradxs por la ideología patriarcal como inferiores, dominadxs, subalternos e incapaces. Visión que se ha naturalizado a tal punto que aún hoy muchas mujeres se autoperciben como inferiores y asumen como naturales mandatos sociales basados en la reproducción de tareas de cuidados de otrxs en perjuicio del cuidado de sí. El patriarcado es un

sistema de dominación que mantiene la subordinación de las mujeres (racista y clasista), y genera una desigualdad fundante en todas las relaciones entre varones y mujeres.

El poder masculino deja fuera del control de los medios de producción, distribución e intercambio a las mujeres al obtener los medios materiales de subsistencia y los sociales que les permiten gobernar/pensar. Por ejemplo, las mujeres quedan excluidas de los conocimientos más sagrados y no pueden participar de las discusiones y decisiones que conciernen tanto al bien común como a la de su propio destino individual. De este modo, los hombres regulan todas las etapas en las que se desarrolla la existencia (Godelier, 2011).

Silvia Federici (2010), filósofa, escritora, exponente del feminismo materialista italiano, analiza la Modernidad y el Capitalismo como procesos simultáneos. Al analizar la transición del feudalismo al capitalismo retoma el concepto marxista de acumulación primitiva, esto es, el proceso fundacional que revela las condiciones estructurales que hicieron posible el nacimiento de la sociedad capitalista, e incorpora una mirada olvidada por el propio Karl Marx como es el aporte del trabajo de las mujeres que hicieron posible la expansión del capitalismo con base en relaciones de dominación clasistas, sexistas y racistas.

Advierte que la acumulación originaria que hizo posible la expansión del capitalismo se compuso de *procesos de colonización y esclavitud a gran escala* (colonización de América y el consecuente expolio de sus recursos, trabajo esclavo de africanxs en América y reducción a la servidumbre de indígenas¹¹); *el despojo de tierras y casas al campesinado europeo* que participaba de las luchas anti- feudales; pero también, *la caza de brujas* (ejecución de cientos de miles de mujeres entre los siglos XV y XVII, primero en Europa y luego en las colonias, mujeres campesinas organizadas ante el avance de la privatización de las tierras y el aumento de impuestos¹²); y *el trabajo no pago de las mujeres* (patriarcado del salario). A su vez necesitó que la reproducción y el crecimiento poblacional se convirtieran en un asunto de Estado para regular la procreación y quebrar el control que las mujeres tenían sobre sus cuerpos y sobre la reproducción (Federici, 2010). Si bien este proceso también tuvo lugar en América Latina ha sido de poco interés para los historiadores, reapareciendo en el siglo XX como forma renovada de expropiación de la tierra, los recursos y los cuerpos.

Surge así una nueva división del trabajo que reduce el trabajo de las mujeres y su función reproductiva a la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, Federici hace hincapié en el proceso por el cual los cuerpos de las mujeres se convierten en máquinas de producción de nuevos trabajadores. Estamos ante,

/.../ una nueva división sexual del trabajo o, mejor dicho, un nuevo «contrato sexual», siguiendo a Carol Pateman (1988), que definía a las mujeres —

¹¹ Los aportes de Lugones (2008) desde una perspectiva feminista descolonial serán particularmente relevantes para comprender cómo se legitimó la inferiorización de los pueblos colonizados.

¹² Después de siglos de aleccionamiento a través del terror, a fines del siglo XVII surge un nuevo modelo de feminidad: la mujer y esposa ideal –casta, pasiva, obediente, ahorrativa, de pocas palabras y siempre ocupada con sus tareas. Este “ideal de mujer” se introdujo también en nuestras tierras hasta naturalizarse.

madres, esposas, hijas, viudas—en términos que ocultaban su condición de trabajadoras, mientras que daba a los hombres libre acceso a los cuerpos de las mujeres, a su trabajo y a los cuerpos y el trabajo de sus hijos. (Federici, 2010, p.147)

Sobre esta división sexual del trabajo se organizan instituciones como la familia, la escuela y la universidad, entre tantas otras, y se pone de manifiesto en la distribución de tareas y responsabilidades diferentes entre hombres y mujeres en virtud de la diferencia entre los sexos. El sistema capitalista colaboró en construir un orden patriarcal al excluir a las mujeres del trabajo asalariado. La división sexual no sólo alcanza al trabajo al diferenciar tareas para mujeres y varones, sino sobre todo diferencia sus experiencias y sus vidas. Cuando no las excluye las obliga a trabajar fuera del hogar un tiempo más acotado que el que dedican los hombres:

Las mujeres realizan jornadas de trabajo remunerado fuera del hogar reducidas en comparación con los varones /.../. Tal como advierten las estudiantes en sus narrativas, si bien el trabajo fuera de casa conlleva menor cantidad de horas o aún cuando a causa del desempleo se encuentran de forma continua en el hogar, hay que considerar el tiempo que demandan todas las responsabilidades en materia de tareas domésticas, crianza de la prole y cuidados en general. (Longobucco, 2020, p. 170)

La hegemonía masculina en el patriarcado se concreta por medio de la privación de la educación a las mujeres y a través del monopolio de las definiciones. Sin embargo, esta privación no ocurre de la misma manera cuando analizamos la situación de las mujeres por su condición de género junto con la pertenencia a una clase social. Por ejemplo, las mujeres de sectores acomodados vieron el acceso a la educación como una vía para escapar de los mandatos socio-sexuales a la vez que un privilegio de clase. No obstante, la unión de la condición femenina con lo doméstico y maternal, con atributos tales como ternura y sensibilidad, colaboró -desde la década de 1880 en Argentina- con la paulatina incorporación de las mujeres a trabajos relacionadas con el cuidado y a carreras universitarias afines a una supuesta “naturaleza femenina” (medicina, enfermería, terapistas, y el trabajo de enseñar). El acceso de las mujeres a la educación superior se considera masivo hacia fines de siglo XX pero continuó dándose una mayor participación de mujeres en carreras históricamente consideradas “femeninas”. La feminización de las titulaciones universitarias esconde la reproducción de disparidades con base en el género (Graña, 2008) y desigualdades territoriales y disciplinares. Este proceso terminó por legitimar la subordinación de las mujeres al interior del sistema de educación superior como la integración al mundo del trabajo en posición de subordinadas respecto de las decisiones que tomaban/toman los varones. Donde podemos observar tal subordinación es en la retribución diferencial, es decir, las mujeres perciben menores niveles salariales y, en los casos de lograr titular carreras universitarias este diferencial se expresa en los padecimientos y obstáculos para su desarrollo profesional (Biernat y Queirolo, 2018).

Esta tendencia parece no haber cambiado en la actualidad. Que el ideal de mujer esencializado haya influido en las elecciones y oportunidades de las mujeres en lo referente a

estudio y trabajo quizá se corresponda con el hecho de que el sistema educativo sostuvo un conjunto de “mitos o creencias conservadoras y patriarcales a saber: los sexos son sólo dos (varón-mujer), el único fin de la sexualidad es la procreación y, por último, la familia natural es patriarcal, monogámica, heterosexual y para toda la vida” (Seoane, 2017, p. 31), como parte de un proyecto político-pedagógico que reprodujo por largo tiempo una lógica patriarcal. Serán las epistemologías críticas, feministas y descoloniales las que pongan a nuestro alcance nuevas herramientas para identificar la dominación de clase, sexo, género, en el currículum escolar, en las dinámicas institucionales, y para desentrañar los orígenes de las prácticas docentes que se inscriben en un orden jerárquico y patriarcal.

Conclusiones

En este capítulo presentamos las epistemologías críticas como caminos para conocer y comprender el mundo desde nuestra historia, partiendo de nuestras experiencias, en contraposición a las narrativas dominantes y los discursos hegemónicos centrados en la historia y experiencias narradas desde el mundo occidental.

En primer lugar, recuperamos de la obra de Michael Foucault su concepción de poder porque nos coloca de frente al papel que tienen los sistemas educativos modernos en la producción del sujeto que demandó el desarrollo capitalista durante todo el siglo XX. La red de instituciones destinada a socializar a las nuevas generaciones en los principios, los valores y las reglas del nuevo orden, tuvo por función que dichos valores sean internalizados y naturalizados. Pero también traemos aquí su noción de disciplinamiento y dominación para comprender los mecanismos que forjan el sujeto de la razón y reflexionar en torno de la idea de progreso que trae consigo la modernidad. Por ello, avanzada su obra, pondrá especial interés en las tecnologías de la subjetividad y en la problemática de la subjetivación y la moral, es decir, acerca de cómo nos producimos como sujetos y el trabajo de reflexión sobre sí mismo frente al rol que cada quien ocupa en la sociedad.

En un segundo momento, pusimos el foco en las visiones que analizan el proceso moderno en y desde América Latina porque permiten mostrar las condiciones y consecuencias de un poder colonial y patriarcal que sigue sometiendo a nuestros pueblos. América constituye el primer espacio/tiempo del nuevo patrón de poder global en el que convergen dos procesos históricos: la idea de raza como forma de clasificación y jerarquización de las personas a partir de sus rasgos, lo que permitió legitimar las relaciones de dominación impuestas en la conquista, y “la articulación de todas las formas históricas de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, en torno del capital y del mercado mundial” (Quijano, 2000, p. 202).

Hemos querido sintetizar algunos aportes de las epistemologías críticas nacidas de las experiencias y voces narradas por lxs silenciadxs de la historia. Nos referimos al pensamiento decolonial y diferentes vertientes de los feminismos cuyos análisis en la interseccionalidad de la clase social con el género, la sexualidad, la raza, la etnicidad, permiten identificar y visibilizar las

deudas que como sociedades democráticas tenemos frente a los grupos excluidos de los derechos sociales fundamentales, entre ellos la educación.

Partimos del análisis relativo al patrón de dominación luego de los procesos de conquista europea, en clave de la colonialidad de poder y la colonialidad del género para pensar cómo se conjugan en la dominación moderna la raza y el género, y pusimos especial atención en la tesis acerca de que la Modernidad y el Capitalismo son simultáneos y que una nueva división sexoracial del trabajo determinó para las mujeres una posición de subalternidad respecto del varón que se trasladó a todas las relaciones sociales y de modo diferencial para las mujeres no-blancas. Este recorrido nos permite volver la mirada sobre una institución moderna, el Sistema Educativo Nacional, y su función en la legitimación de un nuevo orden social reproduciendo, para ello, una lógica de organización, funcionamiento y relación patriarcal¹³.

Referencias

- Bendix, R. (1974). Transformaciones experimentadas por las sociedades de Europa occidental a partir del siglo XVIII. En *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Biernat, C. y Queirolo, G. (2018). Mujeres, profesiones y procesos de profesionalización en la Argentina y Brasil. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 18 (1), e060. <https://doi.org/10.24215/2314-257Xe060>
- Ciriza, A. (2015) Construir genealogías feministas desde el Sur: encrucijadas y tensiones, en *Millcayac. Revista digital de Ciencias Sociales*. 2(3) 83-104.
- Curiel Pichardo, O. (2009). Descolonizando el feminismo: una perspectiva desde América latina y el Caribe. Primer Coloquio Latinoamericano sobre Praxis y Pensamiento Feminista, Buenos Aires, junio.
- Curiel Pichardo, O. (2014). Construyendo metodologías feministas desde el feminismo decolonial. En Mendiola, I., et. al., (eds) *Otras formas de (Re)conocer. Reflexiones, Herramientas y Aplicaciones desde la Investigación Feminista*. Donostia-San Sebastián: SIMReF, Universidad del País Vasco, (pp. 45-60).
- Deleuze, G. (2013). *El saber. Curso sobre Foucault*. Cactus. Serie clases. Buenos Aires.
- Elias, N. (1979). Socio-génesis de la oposición entre 'cultura' y 'civilización' en Alemania. En Elias, N. *El proceso de la civilización*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa Miñoso, Y. (2014). Una crítica descolonial a la epistemología feminista crítica. *El Cotidiano*, marzo-abril (184), 7-12. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Distrito Federal, México.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Buenos Aires: Tinta Limón.

¹³ Para un mayor desarrollo de este tema ver el Capítulo 3 de esta compilación.

- Foucault, M. (2000). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI. “Disciplina” Capítulo 2: Los medios del buen encauzamiento, (pp. 124-157).
- Foucault, M. (2001). Clase del 14 de enero de 1976. En *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Godelier, M. (2011). *La producción de los grandes hombres: poder y dominación masculina entre los Baruya de Nueva Guinea*. Madrid: Akal.
- Graña, F. (2008). El asalto de las mujeres a las carreras universitarias “masculinas”: cambio y continuidad en la discriminación de género. *PRAXIS EDUCATIVA* (12), 77-86. Facultad de Ciencias Humanas-UNLPam.
- Han, B-C. (2014). *Psicopolítica*. Buenos Aires: Herder.
- Longobucco, H. (2020). Mujeres estudiantes, afiliación universitaria y derecho a la educación superior. En Seoane, Viviana y Mae Martinez (comp.) *Derechos humanos, feminismos y educación. Interpelaciones y experiencias*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, 9, 73-101.
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La manzana de la discordia*, julio - diciembre, 6 (2), 105-119.
- Maffía, D. (2007). Epistemología feminista: la subversión semiótica de las mujeres de la ciencia. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 12 (28). <http://www.rimaweb.com.ar/wp-content/uploads/2012/07/Rev-28-063-092.pdf>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (pp. 122-151).
- Seoane, V. (2017). Diferencia sexual y experiencias de mujeres en la educación técnica: historias de silencios y resistencias. *La Aljaba*, Segunda época, Revista de Estudios de la Mujer, Volumen XXI, 29-43. Neuquén, Argentina. Disponible en <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/aljaba/article/view/3343>
- Seoane, V. (2021). Los feminismos y la currícula universitaria: su impacto en la dimensión político-pedagógica y epistémica. En Verónica Cruz, Ma. Noelia López y Candela Luquet (coordinadoras) *Transversalizar la perspectiva de género: aportes desde una experiencia colectiva en el ingreso universitario*. La Plata: EDULP. Libro digital, PDF. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128429>

CAPÍTULO 3

La política educativa en clave feminista descolonial

María Victoria Dappello

Introducción

Como todo campo de saberes, la política educativa no constituye un espacio neutral, sino que se construye desde perspectivas teórico-metodológicas específicas y en contextos de producción que condicionan las formas en que relevamos, analizamos y comprendemos nuestro objeto de estudio. Siguiendo a Haraway (1995), es necesario el reconocimiento de la parcialidad de la perspectiva asumida para la construcción de conocimiento situado y, por tanto, como vía para una visión objetiva, entendida esta como racionalidad posicionada. Por ello, resulta relevante comenzar explicitando la perspectiva que sustenta este texto.

En este sentido, desde la cátedra inscribimos el estudio de las políticas educativas dentro del marco más amplio de las políticas públicas, entendidas como toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983 citado en Thwaites Rey, 2005; Feldfeber y Gluz, 2019; Oszlak, 2020) y sobre la que inciden una multiplicidad de actores que dirimen sentidos y orientaciones en un contexto histórica y geopolíticamente situado. Si bien el estudio del Estado se vuelve central, este no puede comprenderse escindido de las redes de decisores formales de la política educativa más amplias como las que establecen los acuerdos transnacionales, bloques regionales (Vitar, 2006) y los organismos internacionales, tanto como de la necesidad de consensos entre los distintos niveles estatales (nacional, provincial, municipal, por ejemplo). Del mismo modo, cabe señalar que las políticas suponen espacios de disputa por el poder donde los sectores subalternos también pujan por incidir, así como cada política puede ser apropiada de diversos modos por las personas y grupos convirtiéndose también en medios de agenciamiento.¹⁴ Como equipo asumimos que la articulación de las epistemologías feministas y descoloniales¹⁵ ofrecen un marco referencial crítico para el abordaje situado e interseccional de la política educativa en particular –y de todo el campo educativo en general– teniendo en cuenta los modos imbricados en que operan las múltiples formas de opresión en las disputas por la direccionalidad de la educación.

¹⁴ Para ampliar sobre la categoría política educativa ver el capítulo 1 del presente libro.

¹⁵ Para profundizar en las epistemologías feministas y descoloniales ver el capítulo 2 del presente libro.

Leer la política educativa desde una perspectiva feminista descolonial no supone una cuestión aditiva sino una transformación epistemológica del modo en que se interpreta y se construye conocimiento. El feminismo descolonial reinterpreta la historia en clave crítica a la modernidad no solo por su androcentrismo y misoginia, sino por su carácter intrínsecamente racista y eurocéntrico (Espinosa Miñoso, 2016).¹⁶ Estas ideas que se desarrollan con mayor detalle en el capítulo 2, permiten dilucidar la simultaneidad de modernidad, capitalismo y colonialidad. Y es en este marco que surgen los estados nacionales y los sistemas educativos.

Este capítulo está organizado en tres apartados. El primero presenta, sin pretensiones de exhaustividad, una concatenación de elementos que permiten caracterizar al contexto de surgimiento de los estados nacionales. El segundo focaliza en aspectos vinculados a la génesis de los sistemas educativos nacionales en general, de los latinoamericanos en particular con énfasis en el sistema educativo argentino para dar cuenta de cómo a partir de las funciones sociales y políticas que se le atribuyeron (Filmus, 1996; Ossenbach Sauter, 1993) colaboró en la construcción –de manera imbricada– de subjetividades y corporalidades blanqueadas y generizadas desde una matriz colonial del poder que permanece hasta nuestros días. El tercer apartado ofrece conclusiones y algunas articulaciones posibles entre pasado y presente. De esta manera, este texto pretende contribuir a la comprensión de los debates propuestos en el marco de la materia a partir de ofrecer herramientas que posibiliten asumir una posición crítica respecto del relato de emancipación social y cultural con el que se asocia a la Modernidad.

Anudamientos políticos en la modernidad-colonial

Si tenemos en cuenta que los sistemas educativos nacionales surgen en el marco de los Estados Nacionales y que, a su vez, estos son producto de la modernidad, se vuelve necesario hacer un recorrido por aspectos que permitan reinterpretar estos procesos histórico-políticos en la clave que les proponemos. Como se dijo en el capítulo 2 de este libro, la modernidad presenta dos “caras”: la más visible la muestra como una etapa de progreso para la humanidad y la cara oculta. Es sobre esta que se pondrá énfasis a continuación.

Podemos comprender al Estado-Nación moderno que comienza a tomar forma como organización política a partir del siglo XVII en occidente como una de las estructuras de poder hegemónicas que hace parte y, a la vez, es producto del patrón de poder mundial conformado en la modernidad-colonial. Thwaites Rey (2005), tomando los aportes de O'Donnell, considera al Estado como la relación básica de dominación que existe en una sociedad.

Siguiendo a Quijano (2000), el moderno Estado-Nación posee características singulares: se trata de una sociedad nacionalizada, supone la participación más o menos democrática en la

¹⁶ En el capítulo 2 se abordan las principales ideas de María Lugones, pionera en el desarrollo de esta perspectiva. No obstante, cabe aclarar, que rastrear estas teorizaciones no implica desconocer las prácticas políticas que las precedieron y las que siguen sucediéndose, aunque no se nominen como tal.

distribución del control del poder a través de la igualdad jurídica y civil de gente desigualmente ubicada en las relaciones de poder a partir de la adquisición del estatus de ciudadanía y, la presencia en un territorio delimitado de un poder político estable y centralizado.¹⁷ Estas características que, usualmente, son presentadas como una forma de progreso universal en realidad favorecieron a algunos sectores mientras reposaban sobre la opresión de otros.

Aunque la democratización de la sociedad fue condición para la formación de los estados nacionales modernos, en Europa, estos requirieron de manera previa de la colonización interna y externa para su delimitación. De esta manera, dice Quijano, se produce un doble movimiento histórico. Por un lado, fue necesario colonizar a los diversos y heterogéneos pueblos que habitaban el espacio de dominación interna de los colonizadores y por el otro, se produjo en paralelo a la conformación de los estados centrales europeos que antecedieron al Estado-Nación, la conquista de pueblos y territorios externos al espacio de dominación (colonización de América). En palabras de Villoro (1998)

La nación moderna es invención del desarraigo. Desprendidos de las comunidades históricas reales, hay quienes inventarán una nueva comunidad más alta, en la cual poder integrarse: entonces llamarán a todos a unirse a ella.

La nación moderna no nace de la federación y convenio entre varias naciones históricas previas. Es un salto. Se origina en la elección de una forma de asociación inédita y en su imposición a las naciones históricas existentes en un territorio. El proyecto de la nación-Estado nace de la voluntad de poder de un grupo, porque para imponerlo requiere de un poder; por ello el proyecto de una nueva nación debe convertirse en voluntad de Estado. (p. 24)

La organización territorial, política y económica fue condición necesaria también para el proceso de nacionalización en términos modernos en tanto la homogeneización epistémico-cultural de los pueblos conquistados requirió de un espacio dado y un tiempo prolongado. El estado-nación liberal moderno como concepto, además de aludir a una comunidad territorial, de lengua y cultura, se proclamó como una unidad indivisible cuyos únicos componentes reconocidos eran los individuos en tanto ciudadanos, como única fuente de poder y de soberanía política (Ossenbach Sauter, 2002). Sin embargo, las mujeres en general, así como las personas de los pueblos colonizados sometidas a la esclavitud y a la servidumbre no gozaron de la libertad civil que implicó el estatus de ciudadanía. Por lo que el contrato social, que representa una hipótesis política sobre los orígenes de la sociedad civil y el Estado, constituye un contrato sexual (Pateman, 1995) y racial (Mendoza, 2010).

Carole Pateman, teórica política y feminista británica, en su libro “El contrato sexual” (1995) plantea el carácter contractual del patriarcado moderno, habiendo significado el contrato social un contrato sexual. Sostiene que las teorías del contrato social construyen a la diferencia sexual

¹⁷ Para profundizar en el concepto de Estado-Nación ver el capítulo 1 del presente libro.

como una diferencia política siendo un punto central de la sociedad civil moderna. Las mujeres son excluidas de los derechos de ciudadanía, resultando relegadas a la esfera privada, al ámbito de lo doméstico y a través del contrato matrimonial son consideradas una propiedad de sus maridos. El pacto o contrato sexual fue posible en estos términos porque las mujeres fueron previamente desprovistas de su poder social como plantea Federici (2010). Sin embargo, resulta relevante señalar que dicho contrato fue entre varones blancos, asalariados y ciudadanos y que, sólo pudo darse a costas de la subyugación de otros varones no-blancos esclavos o reducidos a la servidumbre y de las mujeres de Abya Yala¹⁸ tanto como de las mujeres europeas. En este sentido, se constituye en un pacto sexo-racial.

En este punto cabe hacer un paréntesis. Nada de lo que constituye el relato de la modernidad como proyecto civilizatorio podría haber sido posible sin el expolio y la explotación de los pueblos colonizados (Césaire, 1972; Dussel, 1996; Quijano, 2000; Lugones, 2008). Como sostiene Preciado (2014)

Las primeras máquinas de la revolución industrial no fueron ni la máquina de vapor, ni la imprenta, ni la guillotina, sino el trabajador esclavo de la plantación, la trabajadora sexual y reproductiva y el animal. Las primeras máquinas de la revolución industrial fueron máquinas vivas. (p. 3)

Es decir, aquella que conocemos como revolución industrial (1760-1840) reposa sobre esta opresión. Siguiendo lo desarrollado por Machado Aráoz (2017), antes de esta revolución y de la francesa –conocidas como hitos de la modernidad– existió la Revolución Mineral del Potosí¹⁹ (1545-1700) que “proveyó las bases materiales y motivacionales constituyentes de toda la institucionalidad y las subjetividades modernas” (p. 204) además de la base monetaria del sistema económico mundial. Junto con la expansión del sistema de plantación basado en el trabajo esclavo, dice el autor, dieron lugar a la mundialización del extractivismo.

Desde la invasión de Abya Yala en 1492, sus territorios convertidos en “América” fueron pensados para la extracción. Recordemos que, como sostiene Federici (2010) para la acumulación originaria que hizo posible al capitalismo fueron necesarios procesos de colonización y esclavitud a gran escala; el despojo de tierras y casas al campesinado europeo; la caza de brujas como dispositivo aleccionador y; el trabajo no pago de las mujeres. Entonces, el extractivismo constituye una piedra angular para tal acumulación. Y en este proceso de configuración del capitalismo, como vimos párrafos arriba, fue necesaria la apropiación,

¹⁸ Abya Yala: En lengua kuna (o también cuna) significa “tierra madura”, “tierra viva”, “tierra que florece” o “tierra de sangre vital” y es el nombre ancestral que hoy se asume como legítimo en oposición a su nombre extranjero América.

¹⁹ El “descubrimiento” en 1540 del Cerro Rico del Potosí constituyó la gran bisagra histórica que marca el pasaje de la minería como botín de guerra, a la minería como actividad extractiva racionalizada (Machado Aráoz, 2014 citado en Machado Aráoz, 2020). El autor agrega: “Entre 1545 y 1650, todas esas condiciones se desarrollaron y con ellas, se fueron creando también las bases institucionales, geográficas y antropológicas del mundo moderno (-colonial-capitalista-patriarcal). Esos desarrollos hicieron a la Villa del Potosí, no sólo el “nervio principal del Reino [de España]”, sino el primer centro geopolítico y económico del sistema-mundo” (p. 79).

sometimiento, tortura, mutilación y explotación de los cuerpos de los animales no-humanos. Desde ese momento y hasta hoy, ha sido continuo, intensificado y legitimado a partir del discurso antropocentrista. Lugones (2011) considera que la introducción colonial del concepto instrumental moderno de la naturaleza es central para el capitalismo y se vincula con la introducción colonial del género. En una línea similar, Cumes (2021) considera que existe una feminización de la naturaleza en el marco del patriarcado colonial:

Yo encuentro que el núcleo del patriarcado “occidental” radica en haber construido la idea de hombre como sinónimo de ser humano, y la idea de ser humano como equivalente de hombre, lo que hizo bajo destrucción, sangre y muerte durante varios siglos. Cuando el sujeto hombre, no la gente, sino el hombre, se apropió del significado de ser humano, lo hace creando antítesis a las que somete, inferioriza y despoja. Las primeras antítesis fueron las mujeres, diferenciadas a partir del sexo y jerarquizadas como inferiores. De la misma manera, el hombre se disocia de la naturaleza, a quien feminiza; a partir de ello se atribuye la potestad de descubrirla, penetrarla, torturarla y convertirla en mercancía. (p. 18)

Regresando a la configuración de los estados nacionales, en las Américas, la finalización de las estructuras administrativas coloniales a partir de las luchas independentistas no supuso una ruptura con el orden colonial, sino la continuidad de esta matriz de poder por medio de los estados nacionales modernos que fueron consolidándose en el siglo XIX. Es decir que en el Estado-Nación se expresa la colonialidad del poder (Quijano, 2000) en tanto implica una forma de organización política que se impone por sobre otras formas organizativas que los pueblos de estas tierras tenían previo a la invasión.

Los sectores dominantes de los países latinoamericanos intentaron evitar la descolonización real de las relaciones sociales en el marco de los Estados Independientes (Quijano, 2000). Las formas en que esto se consiguió no fueron uniformes, tampoco los resultados. En los países donde la mayoría de la población era negra, indígena y mestiza –como, por ejemplo, México y Bolivia– la minoría blanca controló la organización estatal negando al resto la posibilidad de participación. Aprovechó no contar con la legislación de la corona española que, de alguna forma, contemplaba la protección de la población colonizada para generar nuevas normas que le permitieron imponer tributos coloniales a indígenas, mantener por mucho tiempo la esclavitud y tomar posesión de sus tierras. En Brasil, la mayoría indígena que habitaba la región del Amazonas fue considerada extranjera para el nuevo Estado y la población afrodescendiente permaneció esclava (Quijano, 2000). Recién en 1888 abolió la esclavitud, convirtiéndose así en el último país de América Latina en hacerlo formalmente.

Argentina, Chile y Uruguay desarrollaron procesos de blanqueamiento²⁰ de su población rápidamente al excluir del ideal nacional al mundo africano, indígena y rural, mientras que fomentaron la inmigración europea. De esta forma, la homogeneización de sus sociedades se dio por medio de la abyección de una parte de la población. Para Curiel (2007) “el mestizaje fue uno de los mecanismos ideológicos para lograr una nación homogénea, cuyos referentes legitimados eran una herencia fundamentalmente europea, en donde la genealogía indígena y africana desaparece” (p. 97). Se aspiró a lo europeo como una forma de “mejorar la raza”. Por caso, el proyecto de modernización nacional en Colombia implicó atender a la cuestión de la mejora de la “raza colombiana” (Viveros Vigoya, 2016) así como en Argentina fue necesario que la civilización le ganara a la barbarie. En términos de García Delgado (1996) fue el intento de construir una Nación contra su pasado lo que conformó el primer modelo de relaciones entre Estado y sociedad en nuestro país.

Los procesos de territorialización del Estado argentino se basaron en lo que Segato (2007) definió como “terror étnico”. Esto permitió que el plan de exterminio fuera expresado y justificado abiertamente por sus perpetradores. En continuidad con el genocidio colonial, la campaña militar de expansión estatal hacia la Pampa y la Patagonia conocida como “Conquista del Desierto” (1879 - 1885) fue llevada a cabo a través de la aniquilación, expulsión y reducción a la servidumbre de los pueblos que habitaban estas regiones. Desde 1870 hasta principios del siglo XX el Estado desplegó la ocupación territorial, apropiación de tierras, colonización agrícola-ganadera e incorporación de indígenas al esquema productivo en Formosa y Chaco. Esta incorporación a la actividad económica evitó una matanza indiscriminada y en su lugar se optó por una “violencia racionada” (Lagos, 2002 citado en Artieda et. al. 2015, p. 121). Así, pueblos todavía libres fueron conquistados a partir de las incursiones militares en sus territorios. Las tierras robadas fueron repartidas entre miembros del poder político y económico.

En suma, con la independencia de los Estados en Abya Yala se produjo “una rearticulación de la colonialidad del poder sobre nuevas bases institucionales” (Quijano, 2000, p. 236).

Como excepción cabe destacar el caso de Haití. Fue el primer país de América Latina y el Caribe en conseguir su independencia y el único a través de una revolución de esclavos (1791-1804). Al mismo tiempo, fue la única de su tipo que se dio con éxito²¹. Fue una revolución social y políticamente radical. Es decir, una “descolonización real y global del poder” (Quijano, 2000, p. 233). Mientras contemporáneamente se producía la Revolución Francesa (1789-1799) – casualmente la potencia colonial que lo ocupaba– las ideas de libertad, igualdad y fraternidad distaban mucho de considerarse válidas para Haití. Según Grüner (2021), Francia no tenía intenciones de abolir la esclavitud en sus colonias. Precisamente Haití le proporcionaba más de la tercera parte de sus ingresos debido a la súper-explotación del pueblo esclavizado. La

²⁰ Se toma la definición de blanqueamiento de Viveros Vigoya (2016). Para la autora es “(...) la búsqueda de escapar de lo “negro” para asegurarse una mejor forma de existencia social en un contexto que valora lo “blanco” como sinónimo de progreso, civilización y belleza. Esta búsqueda se lleva a cabo de dos modos, primero, a través del mestizaje en un proceso intergeneracional, y, en segundo lugar, a través de la integración a redes sociales no negras.” (p. 18)

²¹ Otros procesos como el liderado por Tupac Amaru II en 1780 fueron sofocados tempranamente.

independencia haitiana no fue otorgada por Francia sino conseguida a costa de 200.000 vidas. En 1805 dictan su Constitución y el artículo 14 “decreta que todos los ciudadanos y ciudadanas haitianas, cualquiera sea el color de su piel, serán denominados *negros*” (p. 7). Esta declaración fue una respuesta que ponía en evidencia que la pretendida universalidad de la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa no era tal en tanto dejaba por fuera a la población esclava.

Esta revolución descolonizadora trajo consecuencias para el pueblo haitiano hasta la actualidad. Como represalia a semejante osadía y temiendo que una revolución como esta se extendiera a otras regiones, el mundo occidental sometió a Haití a bloqueos económicos-políticos y hasta debió pagar una “indemnización” a Francia por “pérdidas de propiedad” que terminó de saldar recién en 1947 (Grüner, 2021). Esto, entre otros factores y sumado a las sucesivas intervenciones militares estadounidenses terminaron por sofocarla.

Surgimiento de los sistemas educativos nacionales

Los sistemas educativos occidentales, que luego se expandieron en nuestras tierras, surgieron vinculados al origen del Estado liberal y tuvieron una importancia política de primer orden (Ossenbach Sauter, 2002). La educación fue vista, en el seno de las ideas igualitarias, como una posibilidad de movilidad social que las sociedades estamentales previas al orden moderno no permitían. Este aspecto que puede ser considerado como emancipatorio tensionó con la necesidad de disciplinamiento social, tal como lo entiende Foucault (2000), para la legitimación del nuevo orden moderno. De esta manera, el sistema educativo puede ser comprendido como una tecnología de gobierno moderno-colonial que se extendió a escala global con determinadas características comunes. Viñao (2002) considera que la expansión de la escolarización se explica por el papel desempeñado por la escuela en la formación de una nación o Estado concretos y define que un sistema educativo nacional es aquel que se encuentra al servicio de una Nación o país e implica una red o conjunto de instituciones de educación formal:

a) diferenciadas por niveles o ciclos y relacionadas entre sí; b) gestionadas, supervisadas o controladas por agencias y agentes públicos; c) costeadas, al menos en parte, por alguna o algunas de las administraciones públicas; d) a cargo de profesores formados, seleccionados o supervisados por dichos agentes y retribuidos en todo o en parte con cargo a un presupuesto asimismo público; y e) que expiden unas certificaciones o credenciales reguladas, en cuanto a su valor formal y expedición, por los poderes públicos. (p. 9)

Supone el establecimiento de infraestructura, así como la capacidad por parte de los poderes públicos de definir, introducir y modificar contenidos, métodos y modos de organización escolar.

En tanto la educación se volvió un asunto público, el estado liberal moderno disputó a las instituciones religiosas su control que hasta fines del siglo XVII era monopolio eclesiástico, por

lo que una de las características de los sistemas educativos modernos es la secularización. Sin embargo, Hunter (1998, citado en Viñao, 2002) señala que, aunque se sustituyó el cuerpo de enseñantes religiosos por uno laico, la profesión docente permaneció impregnada por el modelo clerical que ha tenido efectos sobre el magisterio hasta nuestros tiempos.

Por otro lado, la capacidad de generar credenciales dotó al sistema educativo del poder de distribuir a los sujetos en diferentes y desiguales posiciones sociales, por lo que su funcionamiento no solo permite reproducir un orden social determinado, sino que, además, lo produce. En este sentido, Viñao (2002) hace hincapié en que un sistema supone una red de significados propios, que goza de cierta autonomía y le confiere la posibilidad de generar productos específicos.

Existe cierto consenso en considerar que la eficacia de la escuela y la permanencia de lo escolar radicó en su formato específico, no obstante, esa forma particular que adquirió es una forma moderno-colonial. La escuela no podría mantener su formato en todo el mundo si no se hubiese conformado sobre la base de lo que autores decoloniales llaman sistema-mundo. Por eso, pueden cambiar los contextos, los contenidos, la geolocalización. Sin embargo, perdura una estructura que responde a una colonización epistémica y política. Las políticas educativas, así como la estructura escolar devienen de experiencias eminentemente del norte. Para el caso argentino de Europa y de Norteamérica. Es decir, las políticas educativas argentinas tienen una base nor-eurocentrada.

En América Latina, los incipientes Estado Nacionales se atribuyeron la función educadora desde el inicio y así lo plasmaron en sus constituciones políticas; durante todo el siglo XIX proliferan legislaciones en materia educativa (Ossenbach Sauter, 1993). En razón de que los Estados se convirtieron en “Estados docentes”, puede decirse que los sistemas educativos surgidos en nuestro continente constituyeron dispositivos privilegiados para expandir la mirada eurocéntrica. El proyecto civilizatorio de la modernidad requirió para desplegarse de un proceso de conquista constante de los saberes y del imaginario social que instaló a la forma de vida y los conocimientos producidos por occidente como los únicos legítimos y racionales.

Ocoró Loango (2016) destaca tres aspectos que, considero, permiten advertir la influencia del sistema educativo en la conformación de la ciudadanía desde patrones eurocentrados: a) la escuela como dispositivo de promoción de valores, emblemas, ideas, símbolos; b) el papel de la pedagogía y los saberes escolares en la difusión de la historia y la geografía nacional, como elementos centrales para la construcción de las ciudadanías y; c) la promoción de culturas escolares cuyos rituales y prácticas apuntaron a cimentar patrones cívicos.

Los mecanismos desarrollados por los sistemas educativos favorecieron la supresión de la memoria ancestral y con ello, de los saberes, cosmovisiones de los pueblos excluidos del ideario nacional. En efecto, como sostiene Ciriza (2015) no se preserva lo que se considera irrelevante, la colonialidad del saber “borra las huellas de los y las vencidas privádonos de sus saberes, de sus nombres, de sus concepciones del mundo, de sus lenguas y sus palabras, de los documentos que registran sus historias” (p.86). Por caso, en los inicios del sistema educativo colombiano y hasta entrado el siglo XX se prohibieron las lenguas indígenas, raizales y palenqueras (Ocoró

Loango, 2016). En el sistema educativo argentino podemos encontrar también numerosos ejemplos de supresión de conocimientos.

Acerca del papel del sistema educativo argentino en sus orígenes

En América Latina, cada uno de los modelos de Estado que se configuraron a lo largo de distintos períodos históricos ha adjudicado funciones diferentes al sistema educativo (Ossenbach Sauter, 1993; Filmus, 1996).

En Argentina, el sistema educativo nacional se conformó en el marco de un modelo de Estado liberal oligárquico, es decir que el ejercicio del gobierno estuvo repartido entre una minoría a pesar de que se sostuvieron las formas de las democracias liberales. Asimismo, se caracterizó por la extrema concentración en la repartición de las tierras (Quijano, 2000; García Delgado, 1996; Filmus, 1996). Repartición que se produjo a costas del aniquilamiento y traslado forzado de las poblaciones originarias que aún mantenían parte de sus territorios. Según Puiggrós (2006), hasta la llegada en 1916 del radicalismo al poder, en la política nacional se hegemonizaron distintas fracciones de la oligarquía que “consolidó su propiedad de la tierra, los frigoríficos y el comercio exterior” (p. 79).

Filmus (1996) sostiene que se trató de un modelo de participación política restringida, con escasas posibilidades de movilidad social ascendente, aunque con amplias libertades individuales que encontró en la educación un mecanismo eficaz para lograr la integración social, la construcción de la identidad nacional, la generación de consenso, la consolidación del propio Estado y la modernización de la sociedad. Por lo que la función atribuida al sistema educativo argentino en sus orígenes fue, principalmente, política.

Puede considerarse a la Constitución de 1853 como un hito fundamental en tanto se sentaron las bases para la organización política de la Argentina y se definió a la educación como asunto estatal. El artículo 5 estableció que las provincias debían asegurar la educación primaria mientras, bajo tales condiciones, el gobierno nacional era garante del goce y ejercicio de sus instituciones. En el artículo 67 se definía como atribución del Congreso dictar planes de instrucción general y universitarios²² (Puiggrós, 2006). Para esta época aún no se puede hablar de la existencia de un sistema educativo nacional en sentido estricto, pero, permite comprender cómo comenzaba a ponerse en discusión la cuestión del gobierno de la educación. Como plantea Filmus (1996), aunque se sucedieron múltiples debates respecto de qué tipo de educación debía brindar el Estado y para qué, nunca fue puesto en cuestión su papel principal en materia educativa. Por ello, este lugar fue disputado con otros sectores como la Iglesia y agentes particulares sobre cuyos espacios de acción debió avanzar el Estado para conformar el sistema educativo (Legarralde, 2007; Filmus, 1996).

²² La ambigüedad en la redacción de los artículos dejó lugar a variadas interpretaciones y generó discusiones nunca saldadas entre Estado Nacional e interior y entre sectores tradicionalistas y modernos de la sociedad (Puiggrós, 2006).

Sin ahondar en las complejidades de estos procesos, podemos señalar sucesos decisivos en el intento de aumentar y consolidar el poder regulador del Estado nacional sobre la educación provincial que fueron dando lugar a la conformación de un sistema educativo donde el estado nacional adquirió un rol centralizador en cuanto a las decisiones políticas y principalista en tanto garante de la educación pública obligatoria, aun donde la Constitución le había puesto un límite (Correa y Giovine, 2010). Legarralde (2007) identifica al menos cinco hitos: la sanción de la ley de Subvenciones Nacionales de 1871 que contempló la financiación a las provincias en materia educativa; la conformación de un cuerpo de inspectores nacionales para hacer llegar y controlar las políticas de estado a todas las instituciones; la creación del Consejo Nacional de Educación en 1881; la sanción de la ley 1420 (1884) que estableció la educación común, gratuita, gradual y obligatoria en la Capital Federal y los territorios nacionales²³; y, la sanción de la Ley Láinez en 1905 que habilitó al Estado Nacional a crear escuelas en territorios provinciales bajo la regulación de la ley 1420 a pedido de las provincias, lo que acrecentó su competencia sumada a una fuerte incidencia nacional en la educación secundaria y superior.

Los censos escolares tuvieron también un rol relevante en la organización del sistema educativo argentino. Marengo (2023) estudia los realizados en 1883 y en 1909. Afirma que, si bien se asigna a los censos de la época motivaciones sanitarias y epidemiológicas, los datos relevados de los censos escolares muestran que, aunque persistió tal preocupación, se centraron en los resultados de las políticas educativas del momento. Sobre el de 1883 manifiesta:

De la lectura del informe se infiere el interés por producir información para la organización de una política estructurante de la institucionalidad, dando cuenta de lo existente y de las brechas que es necesario abordar desde las políticas educativas. Este tipo de información, dada la época en que se produce, da una idea del punto de partida de la educación pública, una vez concluido el Congreso Pedagógico de 1882 y a muy poco de sancionarse la Ley N° 1420 (1884). (p. 81)

Si bien la función política del sistema educativo fue central, también jugó un papel en relación con la esfera económica. La estructura escolar generó un sistema de estratificación social por cuanto los niveles educativos implicaron sentidos y objetivos diferentes. Se concibió al nivel elemental como universal, mientras que el secundario y superior fueron reservados para la formación de personal administrativo burocrático y de las élites dirigentes, respectivamente. A su vez, la estructura curricular centralizada contribuyó a que el proyecto económico agro-exportador se hegemonevara en el territorio nacional (Filmus, 1996). El autor sostiene que, en lo concreto, estos procesos no se dieron de manera lineal ni los resultados fueron en todos los casos los esperados. El ascenso del radicalismo al gobierno en 1916 y con este el inicio de lo

²³ Cabe aclarar que, como señala Legarralde (2007), “el régimen provincial sólo cubría una porción del territorio. Gran parte de las actuales provincias se hallaban bajo gobierno directo del Poder Ejecutivo Nacional, constituyendo territorios nacionales” (p. 53).

que se considera la fase democrática del estado liberal, encontró a más de la mitad de lxs niñxs fuera del sistema y profundas desigualdades educativas entre las provincias.

Políticas educativas en los orígenes del sistema educativo argentino: Nación, moral y civilización como discursos género-raciales

El sistema educativo argentino se constituyó como una tecnología moderno-colonial, en tanto red compleja y estructura de poder, que colaboró de manera fundamental en un proceso de colonización epistémica (que aún no ha cesado) y con ella en la construcción, de manera anudada, de subjetividades y corporalidades blanquizadas y generizadas desde los patrones eurocentrados en el marco de la consolidación del Estado Nación que respondieran a una moral homogénea.

Las preocupaciones por la calidad y la cantidad de sus miembros como aspecto fundamental de la potencia de un Estado, llevó a depositar la atención en la definición de políticas de regulación y normalización de los cuerpos (preponderantemente de las mujeres) y de la “raza”. La educación escolarizada y la corporación médica se constituyeron como actores centrales para la concretización de estos objetivos.

El modelo de mujer que se intentó instalar a partir de la influencia de los discursos pedagógicos roussonianos, se basó en el ideal de domesticidad y en la equiparación del término mujer al de madre que dirige los destinos de su familia y del hogar, cuyo rol es ineludible en la construcción y ordenamiento moral de la Nación. Por otra parte, el sistema educativo se preocupó también por la construcción de una masculinidad hegémónica caracterizada por la heterosexualidad, paternidad, autoridad y la provisión del sustento familiar y; en consecuencia, de la demarcación de un modelo de familia patriarcal. Asimismo, no se trató sólo de la legitimación del poder del varón sobre la mujer sino de la imposición de patrones culturales de los sectores criollos dominantes. Lo civilizado estuvo asociado a los patrones culturales europeos, en detrimento y por oposición a la barbarie encarnada en los pueblos indígenas, en el mundo rural y en la población de origen africano, aunque con distintos grados de consideración. Es decir, nación, moral y civilización formaron parte de un mismo guion género-racial (Dappello, 2022).

Por ejemplo, los contenidos mínimos fijados en la Ley 1.420 sancionada en 1884²⁴, legislación que se consideró basal en la consolidación del sistema educativo argentino, legitimaron la visión del mundo eurocentrada a partir de la transmisión de determinados valores morales, reglas de comportamiento y saberes claramente diferenciados para varones y mujeres que fueron presentados como universales y neutrales. Asignaturas como Moral y Urbanidad,

²⁴ Si bien no abarcó a las provincias, lo hizo indirectamente a través de las escuelas Láinez a partir de 1905 cuyos contenidos mínimos se regían por el artículo 12 de la mencionada ley.

Economía Doméstica, ésta última destinada a las niñas, o Ejercicios militares para varones, fueron espacios privilegiados para reproducir los modelos universalizados de varones y mujeres. Así como la imposición del idioma de los colonizadores y la enseñanza de una geografía e historia “universales” y “nacionales” que colaboraron en la legitimación del saber eurocentrado y androcéntrico.

La construcción de mujeres y varones a través de la escuela no puede ser escindida de la construcción de la blanquitud o blanqueamiento de la población. Ambos procesos se dan de manera anudada²⁵. El modelo de mujer y de varón es un modelo eurocentrado y burgués.

En este punto podemos preguntarnos, ¿todas las infancias eran educables del mismo modo e interpeladas por la política educativa de la misma manera? ¿El Estado Nacional produjo políticas educativas y, particularmente, políticas curriculares diferenciadas? ¿Cómo se tradujeron los discursos género-raciales hegemónicos en los textos escolares?

Siguiendo a Artieda y Rosso (2009), hasta 1905 las referencias a indígenas en las publicaciones del Consejo Nacional de Educación eran escasas y estaban vinculadas sobre todo a advertir el peligro y molestia que significaban para los poblados de los territorios nacionales. A partir de 1906 comienzan a aparecer planteos acerca de la importancia de educarles por medio de la escuela para lograr su civilización. Las propuestas tendientes a esto circunscribieron la enseñanza a un sentido práctico. La lectura, escritura y aritmética deberían ser útiles para el trabajo. Al respecto, Artieda, Liva, Almirón y Nazar (2015) explican lo siguiente:

(...) desde sus orígenes, la política educativa del Estado nacional para la infancia indígena del Chaco excluía la alfabetización como vía regia de acceso a la ciudadanía; planificaba en cambio integrarlos a una nueva racionalidad económica funcional a los intereses del capital y generar cambios drásticos en la espiritualidad originaria, contraviniendo para esta población el principio de neutralidad religiosa de la ley de educación común vigente. (pp.127-128)

Entonces, la castellanización se convirtió en una tarea fundamental. Esto no solo suponía aprender a hablar el idioma del conquistador sino, además, desterrar el propio. Artieda y Rosso (2009) sostienen que, en la zona del Gran Chaco, el idioma indígena no se usaría siquiera como puente para la castellanización. Las propuestas de escolarización también incluían objetivos higienistas y moralizantes a través de contenidos orientados específicamente a las niñas indígenas.

El destino de las familias indígenas sometidas a partir de las incursiones militares para la anexión de los territorios de La Pampa, La Patagonia, Chaco y Formosa a lo que es hoy el Estado Nación argentino fue objeto de debates y de diseño de políticas. En el marco del sistema educativo, el Estado Nacional pretendió dar respuesta mediante una propuesta de escolarización para las infancias indígenas en la Reducción Napalpí en Chaco (1911-1936) donde se llevó a

²⁵ Para ampliar al respecto ver Dappello (2022). Cita completa en el apartado Referencias.

cabo el primer plan estatal para el encierro y disciplinamiento de miembros de los pueblos qom, moqoit y shinpi' (Artieda, Liva, Almirón y Nazar, 2015). Como vemos, es recién a partir de la primera década del siglo XX que la educación de la población indígena será puesta en la agenda político-educativa y de un modo diferencial respecto de la población criolla.

Por otra parte, los textos escolares constituyan una vía privilegiada para instalar determinados discursos. Tanto en libros de Historia como Geografía, los pueblos indígenas fueron descritos como salvajes. En ocasiones, sostiene Artieda (2015), los relatos se hacían desde una perspectiva que cosifica y naturaliza, impidiendo así sensibilizarse ante el dolor. Un ejemplo de ello lo da en el siguiente fragmento del libro escolar de Andrés Ferreyra *Aventuras de un niño. Libro segundo* (1905) donde se narra el asedio, secuestro y reparto de indígenas acontecido durante la "Conquista del Desierto" con total naturalidad:

El indio, ese salvaje, no conoce más que su hogar, no vive más que para las afecciones que en el mismo encuentra. Combate hasta la muerte para defenderlos, pero entrega su vida y hasta su libertad a fin de no verse separado de los seres que ama. (...)

El día en que los guerreros se presentaron a entregar sus armas, a fin de que les devolvieran sus familias, se los puso en fila; pero sus mujeres y sus hijos ya habían partido para Buenos Aires, y como el Estado no podía guardarlos eternamente, se anunció por medio de los periódicos que en el atrio de las iglesias se haría a los ciudadanos que lo reclamaran, la distribución de aquellas mujeres y niños... Los ciudadanos se iban acercando y se llevaban consigo, unos por caridad y otros por interés, algunos de aquellos seres separados de la humanidad. (pp. 178 -179)

La situación de la infancia afrodescendiente parecía ser distinta, al menos la de la comunidad afro-porteña. Geler (2010) indaga en las discusiones que tuvieron en torno al Estado, su lugar en él y la escolarización de sus hijxs. En 1882 se produce un debate, a través de la prensa, en el que se preguntaban si debían concurrir a las escuelas comunes o había que crear una escuela particular de la comunidad. Si bien ya asistían a las escuelas comunes, había quienes sostenían que lxs niñxs sufrían discriminación por su origen. Y, había quienes defendían el derecho adquirido a participar de la vida nacional más allá de su color de piel y, por tanto, veían a la escuela pública como una forma de reconocimiento.

La totalidad acordaba que la educación era indispensable para mejorar y progresar; no obstante, el aspecto más conflictivo era cómo "sumarse a una nación que imponía una modernidad basada en los principios de homogeneidad de la raza blanca y cultura europea (...)." (Geler, 2010, p. 301).

En cuanto a la forma en que la población afrodescendiente fue representada en los textos escolares, Balsas (2011) elabora un análisis sobre imágenes en el que articula género, "raza" y clase. Durante el período de surgimiento y consolidación del sistema educativo argentino las mujeres negras escasas veces aparecieron en el relato escolar y cuando lo hicieron, fueron asociadas a la idea de cuidado de manera distinta que las blancas. Se las muestra realizando

actividades domésticas o manuales, pero sin referencia alguna a características como la sensibilidad, ternura o delicadeza que le eran atribuidas a las mujeres en la época. Las mujeres negras aparecieron asociadas a la actividad doméstica producto de la servidumbre. Si en general los varones negros fueron invisibilizados en las imágenes escolares y cuando aparecieron fueron caracterizados como inferiores, sumisos o en ciertos casos atados a su participación militar en las gestas nacionales, para las mujeres negras esa exclusión fue doble al ser retratadas de manera despectiva, racista y sexista (Geler, 2007 citada en Balsas, 2011). De manera excepcional, fueron protagonistas de lecturas escolares por su rol en las tropas, aunque la primera referencia la encontramos fuera del período analizado. En 1926 el libro de lectura “El Surco” de Blomberg incorpora el texto “La Negra Carmen (Escenas de la vida en los fortines)” quien se desempeñó como Sargento primero de Caballería y combatió junto con otras mujeres a los indígenas en la frontera (Artieda, 2015).

Conclusiones

A lo largo del capítulo se procuró ofrecer una revisión de algunos tópicos centrales del campo de la política educativa desde una perspectiva feminista descolonial.

En términos históricos y políticos, describir al orden social moderno como patriarcal y colonial resulta fundamental para conocer las bases ideológicas sobre las que se asentaron los Estados Nacionales en el marco de los cuales surgieron los Sistemas Educativos Nacionales. Y, por lo tanto, revisar su papel en la reproducción y legitimación de dicho orden. El recorrido realizado aquí pretende proveer herramientas que favorezcan la comprensión y análisis de problemáticas político-educativas contemporáneas que forman parte de las siguientes unidades del programa. Por ejemplo, conocer las características que adquirió en sus orígenes el estado liberal posibilita comprender al neoliberalismo como reedición de la matriz de poder colonial y sus derivas concretas en las políticas educativas. Además, procura andamiar el análisis de la agenda internacional de política educativa impulsada desde organismos y países del norte global tanto como de aquellas propuestas emancipatorias para nuestros pueblos.

El proyecto moderno-colonial-capitalista no es una cuestión meramente del pasado. Permanece vigente en sus renovadas formas. Algunas más sutiles, otras visiblemente crueles: la depredación de la naturaleza toda; el expolio de pueblos que luchan por conservar sus formas comunitarias de vida; el extractivismo feroz e incesante de territorios y cuerpos; la colonización epistémico-discursiva que coloca a las culturas no occidentales como marginales; la opresión de mujeres y disidencias de múltiples formas y, de manera diferencial sobre aquellas racializadas y empobrecidas; el ahogo a los países en “vías de desarrollo” (expresión también colonial) con deuda externa; la definición de parámetros educativos desde los países dominantes, entre otras.

Colocar estas discusiones en el campo educativo se vuelve central en la construcción de un punto de vista feminista descolonial de la política educativa y al mismo tiempo nos pone en alerta

respecto de los intentos de cooptación de las luchas y demandas populares por un proyecto, como el neoliberal, que potencia el sentido individual de la vida (Seoane, 2020).

Hacer visibles las formas en que opera la matriz de poder colonial colabora en la comprensión sobre cómo el planeta ha llegado a un punto de casi no retorno. Como sostuvo Enrique Dussel (2018), desde la periferia de la modernidad es que surgirán los recursos teóricos, prácticos y éticos para revertir las consecuencias de lo que produce el orden moderno-colonial-capitalista, que hoy no logra reciclar las intervenciones humanas derivando en una degradación de las condiciones de supervivencia. Afirma que ese debería ser el horizonte de la educación si se quiere conservar la vida. Así como fue posible expandir a través del sistema educativo una forma eurocentrada y patriarcal de concebir el mundo, se puede desandar ese camino y proponer otros diálogos y experiencias que reconozcan la simultaneidad de opresiones para combatirlas, así como enseñar otras maneras de producir y sostener la vida.

Referencias

- Artieda, T. (2015) Lecturas escolares, pueblos indígenas y relaciones interétnicas. *Concepciones acerca de los indígenas en los libros de lectura de la escuela primaria argentina. Transformaciones y continuidades entre 1880 y 1940 circa*. Tesis doctoral. Disponible en <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/157764>
- Artieda, T.L.; Liva, Y.; Almirón, V.S. y Nazar, A. (2015). Educación para la infancia indígena en la reducción Napalpí: Chaco, Argentina.1911-1936. *Anthropologica*, 33(35), 117-139.
- Artieda, T. y Rosso, L. (2009) Pedagogía para indígenas del Chaco, a fines del siglo XIX y principios del XX. La asimilación “dulce” por vía de la educación y el trabajo. En: Ascolani, A. (2009) *El Sistema Educativo en la Argentina. Civilidad, derechos y autonomía, dilemas de su desarrollo histórico*. Rosario, Ed. Laborde.
- Balsas, M.S. (2011). Negritud e identidad nacional en los libros escolares argentinos: del surgimiento del sistema nacional de educación al Bicentenario. *Estudios Sociológicos*, 29(86) 649-686. México.
- Ceci N' Pue (23 de marzo de 2018). Enrique Dussel: decolonialidad y educación. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ORjJRc1BWjs&t=73s>
- Césaire, A. (1972). *Discourse on Colonialism*, trad. Joan Pinkham, Nueva York, Monthly Review Press.
- Ciriza, A. (2015) Construir genealogías feministas desde el Sur: encrucijadas y tensiones, en *Millcayac. Revista digital de Ciencias Sociales*. 2(3) 83-104.
- Correa, N. y Giovine, R. (2010) ¿De la subsidiariedad a la principalidad del estado en la reforma educativa de este nuevo siglo? VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5578/ev.5578.pdf

- Cumes, A. (2021) La dualidad complementaria y el *Popol Vuj*. Patriarcado, capitalismo y despojo. Entrevista con Aura Cumés por Yásnaya A. Gil. *Revista de la Universidad de México*. Dossier, abril. <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/8c6a441d-7b8a-4db5-a62f-98c71d32ae92/entrevista-con-aura-cumes-la-dualidad-complementaria-y-el-popol-vuj>
- Curiel, O. (2007). Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. *Nómadas*. (26) 92-101.
- Dappello, M. V. (2022). El sistema educativo argentino como tecnología de género moderno - colonial: análisis de sus orígenes y configuración desde una perspectiva feminista descolonial. [Trabajo final integrador de Especialización, Universidad Nacional de La Plata]. *Memoria Académica* <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2360/te.2360.pdf>
- Dussel, E. (1996) [1977] *Filosofía de la Liberación*. Bogotá: Nueva América
- Espinosa Miñoso, Y. (2016). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Solar: revista de filosofía iberoamericana*, 12(1), 141-171.
- Federici, S. (2010) *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Buenos Aires: Tinta Limón. Prefacio, Introducción y selección Capítulo 2 (pp. 165-178).
- 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 Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 13. octubre de 2019 - abril de 2020, 19-38.
- Filmus, D. (1996). *Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo: Proceso y desafíos*. 1ra Edición: Troquel Educación. Capítulo 2.
- Foucault, M. (2000). *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI. “Disciplina” Capítulo 2: Los medios del buen encauzamiento.
- García Delgado, D. (1996). Del Estado de Bienestar al Estado Postsocial. En *Estado & Sociedad*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma (pp.27-63).
- Geler, L. (2010). Un colegio para los niños de color. En *Andares negros, caminos blancos: Afroporteños, estado y nación: Argentina a fines del siglo XIX*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Grüner (2021) La memoria perdida de la revolución haitiana. *Revista Haroldo*. Diálogo con el pasado y el presente. <https://revistaharoldo.com.ar/nota.php?id=576>
- Haraway, D. (1995) Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En Haraway, Donna. *Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza*, Madrid, Cátedra. (pp. 313-346).
- Legarralde, M. R. (2007). *La formación de la burocracia educativa en la Argentina: los inspectores nacionales y el proceso de escolarización, 1871-1910*. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, 9, 73-101.
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La manzana de la discordia*, julio - diciembre, 6 (2), 105-119
- Machado Aráoz, H. (2017). “América Latina” y la ecología política del sur. Luchas de re-existencia, revolución epistémica y migración civilizatoria. En Héctor Alimonda, Catalina Toro

- Pérez y Facundo Martín (Coordinadores). *Ecología Política Latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Volumen 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Machado Aráoz, H. (2020). La minería colonial y las raíces del Capitaloceno: Habitus extractivista y mineralización de la condición humana. En *Ambientes*, 2 (1), 65-97.
- Marengo, R. (2023). La Construcción y los constructores de la información pública y de la historia de la instrucción pública en Argentina (1853-1910). En Adriana Puiggrós y Darío Pulfer (Coordinadores). *Corrientes educativas en la historia argentina. Tendencias, interpretaciones y debates*. Tomo I De los orígenes a la organización y despliegue del sistema de educación formal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI.
- Mendoza, B. (2010). La Epistemología del sur, la colonialidad de género y los feminismos latinoamericanos. En: Espinosa Miñoso, Yuderkys (coord.) *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano*, En la Frontera, Buenos Aires.
- Ocoró Loango, A. (2016) La nación, la escuela y “los otros”: reflexiones sobre la historia de la educación en Argentina y Colombia en el imaginario civilizatorio moderno. Universidad Pedagógicas Nacional; *Nodos y Nudos*; 5; 41; 7; 35-46
- Ossenbach Sauter, G. (1993). Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX). En *Revista Iberoamericana de Educación*, N°1. Estado y Educación, enero-abril.
- Ossenbach Sauter, G. (2002). Génesis de los sistemas educativos nacionales en el mundo occidental. In *Historia de la educación: (Edad Contemporánea)* (pp. 15-37). Universidad Nacional de Educación a Distancia–UNED.
- Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, Libro Digital.
- Pateman, C. (1995). El contrato sexual. México: Anthropos-UAM. Capítulo 1.
- Preciado, P. (2014). El feminismo no es un humanismo. *El Estado Mental*, (5) 92.
- Puiggrós, A. (2006). La organización del sistema educativo nacional. En *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Segato, R. (2007) *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Seoane, V. (2020). Una lectura feminista del concepto “liderazgo educativo”. En Seoane, Viviana y Martínez, Ma. Elena (comp.) *Derechos humanos, feminismos y educación: interacciones y experiencias*. Rosario: Prohistoria Ediciones. 1ed. (Los ríos subterráneos /7)

- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En Thwaites Rey, M. y López, A. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Villoro, L. (1998). Del Estado homogéneo al Estado Plural. En *Estado Plural, pluralidad de culturas* (pp. 13-62). México: UNAM/Paidós.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Morata. Capítulos 1, 2 y 3.
- Vitar, A. (2006). Las políticas y lo(s) político(s). En Vitar, A. (coord.) *Políticas de educación. Razones de una pasión*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Viveros Vigoya, M. (2016) Blanqueamiento social, nación y moralidad en América Latina. En Messeder, S., Castro, M.G., and Moutinho, L., (orgs.) *Enlaçando sexualidades: uma tessitura interdisciplinar no reino das sexualidades e das relações de gênero* [online]. Salvador: EDUFBA, pp. 17-39. <https://doi.org/10.7476/9788523218669.0002>.

SEGUNDA PARTE

Política educativa y procesos de reforma

CAPÍTULO 4

Períodos de reformas y marco normativo del Sistema Educativo Argentino

Hernán Longobucco y Aldana Ponce de León

Introducción

El marco normativo representa en Argentina el conjunto de leyes que desde fines del siglo XIX hasta el presente, tanto a nivel Nacional como de los estados provinciales, se han sancionado con fines de organizar la educación escolarizada. En este devenir histórico, los documentos públicos que las acompañan (decretos, resoluciones, reglamentos, planes, programas y proyectos) contribuyen a delimitar las políticas educativas que caracterizan y definen distintos períodos del Sistema Educativo Nacional (en adelante SEN).

Los procesos de reforma ocupan un espacio privilegiado tanto en el campo de la política educativa como en el de la historia de la educación argentina. En ellos se pueden identificar distintos intentos estatales con el fin de reestructurar el sistema, pueden llevar implícitos cambios en la normativa vigente y/o estar orientados, en algunas ocasiones puntuales, por tendencias regionales o mundiales que sugieren transformaciones en la regulación y/o en el gobierno de la educación.

Pretender analizar períodos y reconfiguraciones del SEN nos obliga a pensar en las formas que adquirió su gobierno y la agenda variada de problemas que lo sustentan a lo largo de su historia. Ambas cuestiones se inscriben en procesos más amplios de cambios en los modos de acumulación y de modelos de Estado²⁶.

La normativa sancionada en cada etapa, así como los intentos de operar modificaciones en la regulación del sistema, refleja concepciones sociales, culturales, políticas e históricas de la sociedad y de los grupos abiertamente en pugna que pretenden imponer: intereses, propósitos y puntos de vista al conjunto social.

En el presente capítulo lxs lectores podrán identificar las principales características que adquirió el SEN desde el momento de su configuración hasta la actualidad. Principalmente nos interesa destacar el carácter centralizado en sus orígenes y el proceso de expansión y diferenciación ocurrido posteriormente, en el que se reconocen cambios, transformaciones e indicios del agotamiento de este modelo fundacional. Para resumir la información de este extenso

²⁶ Ver el Capítulo 1 del presente libro para profundizar acerca de la definición de Estado.

largo temporal, ofrecemos una matriz de cada etapa en dónde observar una cronología de normas que regulan (o han regulado) el SEN, en la que se pueden encontrar: años/ períodos; modelos de Estado; leyes nacionales y de la provincia de Buenos Aires²⁷, que se van articulando con otros aspectos del gobierno y del financiamiento de la educación.

De forma transversal analizamos diferentes sentidos que hemos encontrado sobre el derecho a la educación. Partiendo desde el enfoque de derechos humanos, que sugiere políticas educativas que han pretendido, con relativo éxito, modificar los aspectos excluyentes que tuvo históricamente el SEN, hasta llegar al nuevo mapa regional que habilitó, en el comienzo del siglo XXI, las principales innovaciones que introducen un nuevo ciclo de reformas educativas en América Latina. Hacia el final ensayamos algunos interrogantes y dejamos planteadas algunas certezas provisionales dado que, delimitando períodos y señalando intentos estatales por modificar la legislación vigente, se contribuye a identificar cómo y quiénes van adquiriendo el control político e institucional del cambio social.

El período fundacional del Sistema Educativo Nacional

La matriz societal que fundó la modernidad en América Latina tuvo al Estado desde la mitad del siglo XIX como principal actor en el proceso de desarrollo. Definió un rol de interventor y productor de bienes y servicios y fue hasta avanzado el siglo XX el único con capacidad de articular al conjunto de la sociedad, de organizar e intervenir en los mercados y de proyectar a todo el territorio nacional una propuesta de escolarización estatal masiva. A esta forma de articulación social Cavarozzi (1999) la denominó matriz Estado-céntrica y por eso, el SEN reconoce desde su misma configuración al Estado Nacional como: “su principal referente material para la administración, gestión y financiamiento de las instituciones escolares, y simbólico también para la provisión de un sentido que se pretendía universalista y que expresaba en clave nacional la ‘cultura civilizada’” (Tiramonti, 2004, p. 17).

A la hora de analizar la expansión de la ciudadanía (como un mecanismo de inclusión social) y la incorporación progresiva de pautas de regulación social (como dispositivos de diferenciación institucional): ¿qué consecuencias tendría en la sociedad argentina incluir al conjunto poblacional y al mismo tiempo imprimirle regulaciones en sus comportamientos y formas de ser? ¿Cómo se asimilaron estos dos procesos? ¿Qué intereses, expectativas y sueños motivaban a las clases sociales en ascenso con relación a la educación de las nuevas generaciones?

En ese contexto fundacional, existía una controversia alrededor de quiénes resultaban ser los responsables de la educación de las mayorías y quiénes eran los agentes encargados de efectivizar este derecho. Pavigliani (1999) señala que se pasó del monopolio de las iglesias

²⁷ Agregamos información relativa a la provincia de Buenos Aires debido a que es el territorio donde está emplazada la Universidad Nacional de La Plata y posiblemente la jurisdicción donde se desempeñen profesionalmente el conjunto de estudiantes a los que está destinado principalmente este libro.

como instituciones de adoctrinamiento de fieles y súbditos, a la concepción de la burguesía ascendente que la consideraba como un derecho individual para la formación del ciudadano.

¿Cómo es posible analizar la legislación educativa que se sanciona en este período asociada a los intereses de estos sectores? En el siguiente pasaje de una entrevista realizada en el Ministerio de Educación a Pablo Pineau, se refleja con nitidez las intenciones de los sectores sociales que disputan las orientaciones del cambio social que se estaba produciendo:

La Ley 1420 es un típico elemento de la década de 1880 del siglo XIX. Un momento de fuerte modernización de la sociedad argentina, una Argentina que intenta insertarse en el mercado mundial como una sociedad moderna y lleva a cabo cambios económicos, políticos, culturales y educativos, dirigidos por una oligarquía terrateniente que se está beneficiando mucho con esta situación y que propone modernizar al país. Sin lugar a duda la figura de Domingo Faustino Sarmiento que había sido presidente años anteriores y que, en este momento, tenía otros cargos educativos, es central para pensar la cuestión.

(2021, párr. 4)

El nuevo orden social requería de una socialización en valores y principios urbanos, de hábitos que puedan producir comportamientos y disciplina, por ejemplo, una buena higiene y salud, aprendizaje de tareas novedosas, respeto de tiempos y de una cierta organización diferente de la vida ciudadana. La escuela será el espacio social indicado para normalizar, moralizar y homogeneizar culturalmente a la población y el dispositivo privilegiado en el proceso más amplio de racionalización y autogobierno que engendró la modernidad²⁸.

De este período se destacan los sentimientos nacionales en los nuevos planes y programas y la selección/autorización periódica de libros de textos con esta impronta, la acción de otorgar mayor importancia a la enseñanza de la historia patria y a la realización de los actos escolares a modo de ritual donde reproducir y afianzar ese sentimiento patrio. También se procuró que las actividades escolares trascendieran hacia la sociedad en ocasión de las fiestas patrias (Bertoni, 2001). ¿Cuál es el sentido político de este conjunto de acciones que implementa el Estado y que lo convierte en un actor central en la organización del SEN?:

La patria para el correntino es Corrientes; para el cordobés, Córdoba, para el gaucho, el pago donde nació. La vida e intereses comunes que envuelve el sentimiento nacional de la patria es una abstracción incomprensible para ellos, y no pueden ver la unidad de la república simbolizada en su nombre. (Giovine, 2001, p. 19)

Después de varias luchas civiles internas, el gobierno nacional se estructuró sobre la tensión de una organización federal y una organización centralizada. Un peso determinante para adquirir esta forma fue el despliegue de toda una serie de recursos legales, técnicos y financieros para

²⁸ Para profundizar en el tema ver los Capítulos 1 y 2 del presente libro.

intervenir en las provincias que eran constitucionalmente responsables, por ejemplo, de la educación primaria (Artículo 5 de la **Constitución Nacional** de 1853). En ese sentido, entre 1853 (batalla de Caseros) y 1910 (primer centenario), se logró una estructuración y regulación a partir de la sanción de normas y leyes en las que se plasmó la disputa por el control de la educación.

Como indica la siguiente tabla, en el artículo quinto de la Constitución Nacional (en adelante CN) de 1853 se identifica la responsabilidad que deben asumir las provincias para reglamentar y garantizar la educación elemental a sus poblaciones, logrando de esta manera autonomía del Estado nacional.

Tabla 4.1. Regulaciones en la etapa fundacional del Sistema Educativo Nacional y del Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1810 -1853	En formación	CN (1853)	Provincias responsables en sus territorios de la oferta, gestión y administración de la educación.
		CPBA (1854)	Primera Constitución de la PBA.
1853 -1916	Liberal Oligárquico	Decreto 5.447 (1863)	Creación del Colegio Nacional Buenos Aires.
		Ley 463 (1871)	Ley de Subvenciones Nacionales.
		Ley 988 (1875)	Ley de Educación común de la PBA.

Reproducido de fuente: elaboración propia

Se observa entonces que la Nación y las provincias tienen una responsabilidad concurrente y concertada en materia educativa. En el ya mencionado Artículo 5, pero también en el 14 y 67 (inciso 16) se afirma que cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la CN; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita (Art. 5). Todos los habitantes gozan del derecho de enseñar y aprender (Art. 14). El Congreso considerando esta letra podía proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria.

Por otra parte, ¿cómo se inscribe en términos políticos la creación del Colegio Nacional Buenos Aires en 1863, que será un modelo para replicar en la mayoría de las capitales de provincias del país, destinado a la educación de las élites y con dependencia directa del Estado Nacional?²⁹ La pregunta apunta a considerar también la pauta de selección social que comenzará a desarrollarse paralelamente al desarrollo de la “educación común”, con circuitos de

²⁹ Para una mayor profundización sobre la tensión entre igualdad y selectividad desde el origen del SEN hasta mediados del siglo XX, se recomienda la lectura del Capítulo 5 del presente libro.

escolarización diferenciados donde adquirir valores, conocimientos y saberes, que irán delineando grados diversos de inclusión social y laboral³⁰.

Veamos ahora el caso de la PBA. Luego de haber sido definida como entidad autónoma de Derecho Público en 1820, por medio de un Reglamento constitucional, dicta su primera constitución en 1854, en contraposición a la CN surgida en Santa Fe un año antes y de cuya sanción no va a participar³¹.

En 1871 la **Ley de Subvenciones Nacionales** autorizaba el financiamiento nacional de la instrucción pública de las provincias, para los siguientes destinos: 1º- Construcción de edificios para escuelas públicas. 2º- Adquisición de mobiliario, libros y útiles para escuelas. 3º- Sueldos de maestrxs. Establecía también la creación de comisiones provinciales con la función de administrar los recursos recibidos y determinaba la acción de inspectorxs nacionales en provincias dependientes de estas comisiones. Más adelante, en 1873, el artículo 205 de la CPBA, menciona que la legislatura provincial debía dictar leyes que sean necesarias para reglamentar la educación.

La sanción posterior de la **Ley Orgánica de la Educación Común provincial N° 988/75** reglamentó en la PBA, la educación gratuita y obligatoria (principios que luego retomó la Ley N° 1420 a nivel nacional), habilitó la creación del Consejo General de Educación y del Director General de Escuelas, y reguló la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas a cargo de los Consejos Escolares de distrito (Pineau, 1997).

Tabla 4.2. Regulaciones del Sistema Educativo Nacional a fines del siglo XIX.

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1853 -1916	Liberal oligárquico (democrático liberal)	1881	Se creó el Consejo Nacional de Educación (CNE).
		1882	Congreso Pedagógico.
		Ley 1.420 (1884)	Ley de Educación Común.
		Ley 1.597 (1885)	Ley Avellaneda.
		Ley 4.874 (1905)	Ley Láinez.

Reproducido de fuente: elaboración propia

Según Adriana Puiggrós, el antecedente de la PBA debe haber influido en la creación del **Consejo Nacional de Educación** (CNE), órgano de gobierno con jurisdicción sobre las escuelas ubicadas en la capital, en las colonias y en los territorios nacionales, desde donde se fueron sentando las bases de un anteproyecto de Ley Nacional, coincidiendo en esta mirada,

³⁰ Hacia mediados de siglo XX, la presión de los sectores populares por pertenecer, ingresar y ser parte de la sociedad se entiende en el marco del conflicto y la lucha entre clases y fracciones de clases sociales, así como por la pretensión de masividad del SEN que tenían algunos sectores sociales y las clases dirigentes nacionales y provinciales.

³¹ Con el correr de los años y de las diferentes luchas civiles internas, la PBA reformó su constitución en cinco oportunidades: dos en el siglo XIX (1873 y 1889) y tres en el siglo XX (1934, 1949 y 1994).

conservadores y liberales católicos³² que fueron sentando las bases de un anteproyecto de Ley Nacional.

Desde 1880 hasta que asume el poder el radicalismo en 1916, la política nacional fue hegemonizada por distintas fracciones de la oligarquía que por esos años consolidaron su poder a través de la propiedad de la tierra, los frigoríficos y el comercio exterior:

En las últimas décadas del siglo XIX el modelo educativo liberal alcanzaba una expansión explosiva en todo el mundo [...] y uno de los mayores puntos de conflicto era la garantía constitucional de la libertad de cultos, así como de la libertad de enseñar y aprender. (Puiggrós, 2006, pp. 79-83)

En este contexto, ¿por qué la obligatoriedad escolar se va a convertir en un problema tan importante para el Estado? ¿Cuáles son las medidas que se toman para asegurar que todxs lxs niñxs estén en las escuelas? ¿Qué objetivos persiguen tanto las leyes como las acciones que las acompañan?

Las normas de la época tanto en la nación como en la PBA, fueron pensadas con un enfoque de ampliación de derechos. No es un detalle menor que se enuncie la **Ley 1.420** como de *educación común*, resulta un punto fundamental para destacar y tener en cuenta. Pensar la educación desde esta perspectiva supuso considerar la educación de lxs iguales. La educación obligatoria está en la base del proyecto político educativo de un gran sector de la sociedad de aquella época, por ello esta Ley va a cerrar todo un debate educativo iniciado en el siglo XIX y, por otro lado, dará inicio a nuevos conflictos educativos en el siglo XX.

En síntesis, estimando la normativa de todo el período fundacional podemos resumir y decir que para hacer gobernable el SEN se requirieron de capacidades estatales como:

- Un aparato burocrático y reglas jurídicas.
- La profesionalización de lxs docentes como agentes centrales del sistema educativo.
- El financiamiento a través de regulaciones y asignación de recursos.
- La organización y estructura en base a las demandas de los actores y el impulso de determinadas políticas para satisfacerlas.
- Los marcos normativos que, sumado a los recursos y al componente simbólico de los usos, costumbres y tradiciones, construyen legitimidad hacia el interés colectivo.

En lo que sigue, nos vamos a enfocar en la tensión política que deja planteada esta etapa fundacional: por un lado, establecer pautas de inclusión social y por el otro, agenciar mecanismos de selección de la población. Es decir, un SEN que tendría al mismo tiempo el mandato social de legitimar el orden social mediante el principio de igualdad de oportunidades y, a su vez, constituirse en el órgano de acreditación del mérito sobre el que se asentaba la desigual distribución de bienes y reconocimientos (legitimar un capital escolar).

³² La derrota de la posición católica que levantaba las banderas del anti Estado en la década de 1880, no supuso que la religión quedaría fuera ni se restringiera totalmente al ámbito privado. Observamos su presencia en la escuela pública, en el propio discurso escolar que incluyó elementos religiosos en los libros de texto por ejemplo (Puiggrós, 2006).

¿Formar sujetxs libres e iguales? El pasaje del siglo XIX al XX

En el siglo XIX la sociedad argentina termina la transición del modelo de administración y organización colonial a un proyecto independentista. Sin embargo, como señala Quijano (2000), hubo grupos y sectores dominantes que colonizaron, con todos los recursos y medios posibles, las relaciones sociales³³.

Con las leyes sancionadas se ampliaron las posibilidades de acceso a la educación, pero condicionado al patrón cultural propio de una visión eurocéntrica, hegemónica y heteropatriarcal. Principalmente en la necesidad de formar a las maestras argentinas quienes ocupan una posición nunca vista en el espacio social.

Las leyes representaron un gran avance que no sólo se lo debemos reconocer a Domingo Faustino Sarmiento sino también a la escritora y maestra Juana Manso que estuvo codo a codo junto a él y fue quien más ideas le brindó. En 1859 ella dirigió la primera escuela mixta creada por Sarmiento, ubicada en la parroquia Montserrat de la ciudad de Buenos Aires. Fue, a su vez, directora de la revista pedagógica “Los Anales de la Educación Común” donde sistematizó y contribuyó a difundir la educación popular. Fue moderna, no sólo por su reivindicación de la mujer y su condición de emancipada, sino por haber puesto en circulación ideas y formas que incluían: lectura pública, conferencias y traducción de textos, ocupó espacios y oficios que hasta el momento habían sido desempeñados solo por hombres. Con su lucha por democratizar la sociedad instó a la igualdad en todos los órdenes de la vida pública.

Tabla 4.3. Regulaciones del Sistema Educativo Nacional y del Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires en las primeras décadas del siglo XX.

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1916 -1930	Democrático liberal	1916	Proyecto de ley Saavedra-Lamas
		1918	Reforma Universitaria.
		1918	Creación de la Federación Universitaria Argentina (FUA) en el marco del movimiento de Reforma Universitaria.
		1934 – Nueva Constitución PBA	Reforma Constitución Provincia Buenos Aires

Reproducido de fuente: elaboración propia

³³ Sugerimos la lectura de los Capítulos 1, 2 y 3 del presente libre libro para encontrar claves de lectura de la política educativa desde una perspectiva descolonial y feminista.

La regulación sancionada hasta ese momento estableció una educación común para la infancia argentina e instó a una igualdad en defensa de los derechos de las mujeres. En primer lugar, habilitando el acceso a la educación de manera universal, laica, gratuita. Con ello dejaron de ser solo los varones de clases acomodadas los únicos privilegiados en ser educados por la institución eclesiástica.

Con el cambio de siglo encontramos primero la **Ley Láinez** de 1905 que habilitó al Estado Nacional, a través del CNE, a crear escuelas en las provincias que así lo solicitasen para aumentar la oferta educativa, aunque resultará controversial porque, si bien generó una ampliación de la oferta en provincias pobres (que casi no tenían escuelas), en las provincias más ricas produjo un doble sistema escolar. Por ejemplo, en PBA coexistían las escuelas Láinez (nacionales o fiscales) y las escuelas provinciales. Ello, como veremos más adelante, resultó un problema irresoluble. También en esta etapa crecieron la matrícula y la oferta de carreras en las dos universidades existentes hasta el momento (Córdoba y Buenos Aires) y se promulgó la primera ley (**Avellaneda**) que fijó las bases a las que debían ajustarse los estatutos de todas ellas en 1886³⁴.

En los primeros años del siglo XX se intentó una reforma planteada en el Proyecto de **Ley Saavedra-Lamas** que consistía en una diversificación de la escuela media en opciones técnicas, bajo el supuesto de que permitía reorientar las demandas de sectores emergentes, es decir representaba una entre otras tantas acciones de los grupos sociales que comenzaron a cuestionar el acceso a los niveles superiores del SEN.

¿Qué propusieron en este proyecto quienes lo impulsaron? Básicamente, crear una escuela intermedia para colocar en la edad de 11 o 12 años la derivación de lxs estudiantes a la formación profesional y que no siguieran demandando el acceso a los niveles superiores del sistema. Observamos aquí uno de los primeros intentos (fallidos) por operar reformas regresivas al sentido adquirido de ampliación de derechos.

En esta etapa, a su vez, se crea la Federación Universitaria Argentina (FUA) y se discuten las bases de la universidad. Tres fueron los principios que resultan de este proceso de cambios y transformaciones universitarias: cogobierno, libertad de cátedra y autonomía. Entre las funciones que se asignan a la universidad se destaca la extensión universitaria. Si bien la reforma pone el foco en la necesidad de masificar y democratizar la universidad, hubo voces críticas de grupos de izquierda como desde algunas figuras importantes del feminismo³⁵. Es decir que la producción de conocimiento, de la mano de filósofos, científicos y médicos, generó un andamiaje

³⁴ En esta Ley se observó el acuerdo del gobierno nacional con las universidades en cuanto a la atribución de expedir exclusivamente diplomas profesionales. Por otro lado, se crearon los órganos de gobierno y se reglamentaron sus modos de elección, definiendo atribuciones básicas.

³⁵ Las primeras egresadas argentinas se vincularon en el campo de la salud. En 1885 Élida Passo se recibió de farmacéutica pero posteriormente instó, mediante un recurso legal, que aceptaran su inscripción en Medicina. Cecilia Grierson terminó el doctorado en Medicina y fue la primera egresada universitaria del país, luego Elvira Rawson fue la segunda y ambas, junto a otras profesionales que estudiaron en el extranjero y otras universitarias militaron por los derechos civiles de las mujeres y crearon diferentes agrupaciones y espacios institucionales, como el Consejo Nacional de Mujeres y la Agrupación de Universitarias Argentinas (Arias, 2018).

conceptual que constituyó el esencialismo en la explicación de las diferencias entre los sexos. ¿Qué temían científicos, académicos, profesores universitarios para impedir o poner la mayor cantidad de obstáculos a las mujeres para estudiar otras carreras de la universidad? En definitiva, toda una división socio sexuada del saber (Longobucco, 2020)³⁶.

Con estas fuerzas en movimiento y la lucha constante, la perspectiva excluyente experimentada por la universidad argentina desde sus inicios comenzó muy lentamente a ceder. Durante todo el siglo XX, las tensiones en las posiciones acerca de la universidad se dieron entre, por un lado, quienes estaban a favor de las políticas de ingreso libre (o directo), asociadas a la posibilidad de una democratización universitaria y, por otro, quienes defendían políticas de ingreso llamadas selectivas, que aseguraban sostener la calidad en la educación superior (Chiroleu, 2009; Duarte, 2005). La Reforma Universitaria de 1918 en Argentina sentó un precedente que, más adelante, el peronismo consolidará a través de la gratuidad de la enseñanza universitaria y la creación de la Universidad Obrera Nacional, mojones clave en el proceso de transformar los parámetros que definían quiénes podrían ser universitarixs.

Ampliación de derechos y expansión centralizada de la oferta educativa

Alrededor de 1930 la intervención estatal en el SEN comenzó a cobrar otros significados. La matrícula creció, modestamente al principio, y decididamente hacia finales de la segunda presidencia de Perón (1952-1955), cuando el incipiente proceso de sustitución de importaciones en Argentina comenzó a afianzarse y una nueva articulación se hacía cada vez más necesaria: **las escuelas se propusieron también formar para el mundo del trabajo**.

A partir de 1945 el peronismo realizó una serie de reformas destinadas al reconocimiento de los derechos del trabajador y a la constitución (y regulación) de los sindicatos como activos participantes del juego político. Ese período estuvo acompañado de una mejora de la participación obrera en la distribución de la riqueza y de la construcción de una red de seguridad social que cambió de manera radical la dinámica del trabajo formal en nuestro país, regulando entre otras cuestiones, el trabajo de mujeres y niñxs, estableciendo la jornada de 8 horas, las vacaciones pagas, el aguinaldo, entre otros nuevos derechos.

Por ejemplo, el nexo entre educación y trabajo supuso un proceso continuo de incorporación de la población argentina al sistema de educación formal. La política educativa en aquel momento se caracterizó por la ampliación del sistema de educación técnica oficial incorporando, fundamentalmente, a la clase obrera como una materialización de la mejora de

³⁶ Véase para una mayor profundización el capítulo 3 del presente libro.

las condiciones de vida de lxs trabajadorxs. También se incrementó el acceso de las mujeres a las aulas universitarias.

En consonancia con el movimiento legislativo-constitucional de la última posguerra³⁷, la Constitución Nacional del año 1949 amplió la ciudadanía real a partir de la incorporación de nuevos derechos, ubicó en el centro del orden jurídico a la persona humana y enfatizó las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales a partir de un rol activo en el proceso de desarrollo económico de la nación y de su papel regulador y distributivo. Además, la incorporación de nuevos sectores sociales permitió ampliar los derechos de la ciudadana al hacer efectivo el predominio político de los sectores populares mediante la elección directa del presidente de la República, la universalización y regionalización de la enseñanza gratuita, la promoción de la cultura, la previsión social, el derecho del trabajador, la familia, la ancianidad, la infancia, entre otros derechos políticos, sociales y económicos.

Veamos con algo de detenimiento qué pasó en esta etapa. Primero encontramos la **Ley 12.978** que estableció **la enseñanza de la religión católica** en las escuelas y modificó el principio de neutralidad religiosa sancionado por la **Ley 1.420**. Como antecedente hay que mencionar que en 1943, luego de otro golpe de Estado, asumen en el gobierno nacional un grupo de dirigentes del nacionalismo católico que luego abreviarán hacia el peronismo. Una de sus principales decisiones de política educativa, significó la ruptura del proceso liberal y laico de la enseñanza. A su vez, en 1947 se sancionó la **Ley 13.047**, que impulsó el **Estatuto del Personal Docente de Establecimientos privados de enseñanza**³⁸.

En ese contexto, se entiende el “**Estatuto del Docente Argentino**” para lxs docentes nacionales. Con relación al ámbito universitario, en el período se identifica la **Ley de Reforma de 1947**, que regulaba la educación superior, denominada popularmente como *Ley Guardo*, en honor al diputado justicialista creador de su articulado. Esta norma permitía el arancelamiento, pero estipulaba becas para hijxs de obrerxs, artesans o empleadxs de bajos ingresos. Posteriormente, hubo medidas de “democratización externa” de las universidades: por **Decreto 29.337** en 1949, el gobierno instauró **la gratuidad** y luego, en 1953 suprimió los **exámenes de ingreso**. También se creó la Universidad Obrera Nacional (UON) que luego del golpe de Estado de 1955, pasaría a ser la Universidad Tecnológica Nacional.

En la PBA, la reforma fue diseñada por el ministro de educación Julio César Avanza, en un contexto de diferentes iniciativas educativas impulsadas por el gobernador Domingo Mercante

³⁷ Desde la primera mitad del siglo XX el reconocimiento de derechos sociales y nuevas funciones del Estado-Nación en la región permitió llevar adelante transformaciones constitucionales en varios países: México (1917), Perú (1933), Uruguay (1934, 1942), Bolivia (1938, 1945, 1947), Brasil (1934, 1937, 1946), Colombia (1936), Cuba (1940) y Paraguay (1940). En el plano constituyente local también se modificaron los textos en provincias como Mendoza (1916), San Juan (1927), Entre Ríos (1933) y Buenos Aires (1934). Para una profundización del tema dirigirse a la página del Senado de la Nación Argentina. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/49/inicio/Institucional>

³⁸ El presidente Perón mantuvo ese acercamiento con el mundo privado y con la Iglesia, ratificado por el decreto mencionado anteriormente, que fue autorizado por la Ley 12.978 en ese año 1947. En 1955, la ruptura con la Iglesia Católica trajo la derogación definitiva de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales (Feldfeber, 2011), junto a otras medidas y reformas regresivas como la reinstalación de los exámenes de ingreso en la universidad, que se mantuvo incluso en los siguientes gobiernos constitucionales

(1946-1951) durante el primer gobierno de Perón. Se destacan la descentralización de la Inspección General de Enseñanza y la creación de las inspecciones distritales por medio de la **Ley Orgánica de Ministerios** (5.694/52), los principios educativos de la **Constitución Provincial de 1949**, el **Estatuto del Docente Provincial** (Ley 5651/51), la Ley 5.588 que crea los institutos superiores de Pedagogía y la puesta en marcha de la educación inicial por Ley 5.096/46. Se establece el Estatuto del Docente de la PBA, que reemplaza a la Ley 4.675, **Escalafón y Estabilidad del Magisterio**, sancionada en 1938 durante el gobierno de Manuel Fresco. Luego, como tantas otras leyes, será derogada con el golpe de Estado de 1955 con decreto-ley N°5719/56.

Tabla 4.4. Regulaciones del Sistema Educativo Nacional y del Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires en el primer gobierno peronista

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1946 -1955	Nacional popular o Estado social	Decreto 14.538 (1944) refrendado por Ley 12.921 (1946)	Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) Secretaría de Trabajo y Previsión.
		Ley 12.978 (1947)	Enseñanza de la religión católica en las escuelas que ratifica el decreto N°18.411 del 31/12/1943.
		Ley 13.031 (1947)	Ley "Guardo" de Reforma Universitaria
		Ley 13.047 (1947)	Estatuto del Personal Docente de Establecimientos privados de enseñanza.
		Ley 13.229 (1948)	Universidad Obrera Nacional (UON)
		Decreto 29.337 (1949)	Gratuidad de la enseñanza universitaria.
		Cont. Nacional (1949)	Reconocimiento de derechos sociales. Reforma de la Constitución Nacional (1949).
		Ley 5.650 (1951)	Ley 5.650 de Educación Común PBA.
		Ley 5.651 (1951)	Estatuto del Docente de PBA.
		1953	Eliminación de exámenes de ingreso a las Universidades Nacionales.
		1954	Estatuto del Docente Argentino

Reproducido de fuente: elaboración propia

El período quedó marcado por el avance del constitucionalismo social, la incorporación y el compromiso del país a través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas** (ONU) y el peronismo en el gobierno. Todos estos factores construyeron un terreno fructífero para servirse de diferentes lineamientos que orientaron, anticiparon y especificaron el derecho a la educación. En términos generales, este derecho, en esta nueva etapa, consistía en asegurar la escolaridad a toda la población, garantizando un mínimo de instrucción (primaria, elemental o fundamental) a través de la creación y el sostenimiento de un servicio público gratuito de alcance universal, de modo de poder cumplir desde el Estado con la obligatoriedad que prescribían las leyes.

Con el avance acelerado hacia la sociedad de masas, luego de la Segunda Guerra Mundial, se llevó a cabo una clara reformulación del derecho a la educación: de un derecho individual pasó a considerarse como un derecho social (Paviglianiti, 1993). El derecho de enseñar como un “derecho medio” representó una forma específica de otro derecho genérico, el de trabajar, que llevó implícito el derecho de lxs docentes a la libre expresión de sus ideas. Con este marco se configura la expresión de una función estatal, el Estado docente.

Según la visión de Veleda, Rivas y Mezzadra (2011), el crecimiento del SEN de este período supuso que los dispositivos de intervención estatal pasarán del aula al conjunto del sistema. Ello implicó un salto cuantitativo y cualitativo complejo para la gestión organizativa y administrativa, es decir, aumentaron la cantidad de estudiantes y se diferenciaron las ofertas educativas para dar cuenta de la diversidad social que demandaba educación: el Estatuto del Docente y el Reglamento General de Escuelas (un marco normativo que regulaba desde el centro y a distancia esa creciente complejidad); los libros de texto distribuidos desde el Estado nacional hacia todas las escuelas, el apoyo/financiamiento a la educación privada, y más adelante pero dentro de este modelo expansivo, la formación docente en Institutos Superiores de Formación Docente y Técnica (ISFDyT).

Dictaduras, desarrollismo, descentralización y diferenciación educativa

En la década de 1960 se operó una **diversificación de ofertas en el SEN**, ello implicó una respuesta válida para el ingreso de otros grupos sociales y resultó, a su vez, otra estrategia selectiva para acotar las oportunidades de continuar estudios superiores. A la forma tradicional de selectividad y exclusión se le agregó un proceso de diferenciación al interior del propio sistema. Se consolidaron así circuitos educativos de diferente calidad y prestigio que se articularon funcionalmente con los sectores sociales a los que estaban dirigidos (Tiramonti, 2001).

Junto a la diversificación de ofertas educativas se inicia un **proceso de descentralización** que va a durar tres décadas. Reconocemos en este período acciones combinadas entre las provincias y la nación en tres ámbitos: el económico-financiero, el administrativo y el pedagógico-curricular. Un primer intento descentralizador se manifiesta durante el gobierno de Arturo Frondizi, a través de un artículo de la Ley de presupuesto que habilitaba la transferencia de las escuelas a las provincias, bajo la forma de convenios entre el Estado nacional y las jurisdicciones. No se llegaron a implementar estos pasajes debido al golpe de Estado de 1962. Fue el gobierno de Frondizi el que estableció el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), institución que marcó la centralidad del planeamiento como estrategia del Estado para alcanzar el desarrollo³⁹.

Durante esta **etapa desarrollista** se impulsó el Decreto-Ley de la dictadura militar que reflejaba la concepción del educador que tenía ese gobierno: profesionalista, autoritario y verticalista. Concebía un sistema educativo de estructuras rígidas y anquilosadas, al que no penetraba la realidad. Sin embargo, fue un progreso para que de a poco, una serie de derechos para lxs docentes, se conviertan en Ley. Comenzaron a funcionar las juntas de calificación y disciplina, y se comenzaron a realizar concursos. Este Estatuto, determinaba deberes, derechos, instancias y condiciones para el ingreso y ascenso.

Con estos documentos lxs docentes conquistaron dos cuestiones claves: la estabilidad profesional y la seguridad en el empleo, y lograron que se garantizara su participación en el gobierno de la educación en distintas instancias contempladas por dicha norma. Sufrió algunas modificaciones en 1967 y 1970, pero las mayores y más profundas fueron incorporadas a partir de 1976.

En este período también se impulsó aún más la educación privada a través de subsidios estatales, se crearon más universidades, nuevas orientaciones en las escuelas secundarias (bachilleratos) y una autonomía plena en los colegios privados respecto a la enseñanza oficial. Por otra parte, se creó el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que estableció convenios con la Organización Mundial del Trabajo y con la UNESCO. Con el golpe de Estado de Onganía en 1967 se sancionó la **Ley orgánica de universidades N° 17.245** que mantenía ciertos aspectos de la autonomía universitaria, aunque con mayor poder de decisión para el Ministerio de Educación Nacional, reafirmaba la gratuidad, pero mantenía restricciones en el ingreso (Friedemann, 2014).

³⁹ En una segunda etapa: durante la segunda administración de la Revolución Libertadora (1966), hubo otro intento descentralizante que tampoco llegó a concretarse. Una tercera etapa se presenta con la transferencia total, en el año 1978, de las escuelas primarias a las provincias, pero sin recursos financieros para afrontar estas nuevas responsabilidades. Y una última etapa, en el año 1991, con la Ley 24.049 de Transferencia Educativa, cuando se terminan de transferir las escuelas secundarias y la totalidad de los institutos terciarios de formación docente (Suasnabar, 2005).

Tabla 4.5. Regulaciones del Sistema Educativo Argentino y el Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires durante el Desarrollismo.

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1958-1966	Desarrollismo	Ley N° 14.473 (1956)	Se impulsó por medio del Decreto-Ley de la dictadura militar, el Estatuto Docente nacional
		Ley N° 19.885 (1957) y Decreto N° 162/58	Ley y Decreto del Estatuto Docente PBA
		Ley Domingorena	Impulsó a la educación privada I
		1959	Se crea el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)
		Decreto 7290/1961	Creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)
		1963-1966	Se crea en el CONADE el sector educación y la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA).
		Ley 17.245 (1967)	Ley orgánica de universidades

Reproducido de fuente: elaboración propia

Años más tarde, durante “la primavera camporista” (1973-1974), la ley universitaria aprobada en marzo de 1974 confirmó la gratuidad de la enseñanza, impulsó la asistencia social a la comunidad universitaria e instauró un sistema de becas de ayuda económica, de estímulos, asignación a las familias, becas para estudiantes extranjeros y becas de honor. La ley también preveía incorporar títulos intermedios y permitir el ingreso a todxs aquellxs que tuvieran aprobado el ciclo de enseñanza media o bien una capacidad equivalente a él; aunque establecía que se podrían exigir estudios complementarios o cursos de capacitación (Friedemann, 2014). En septiembre de 1974, dos meses después de la muerte de Perón, y con el reemplazo del ministro de Educación Jorge Taiana por Ivannisevich, comenzó nuevamente un período de intervención a las universidades (restricción del acceso y aplicación de aranceles) que se profundizará durante la última dictadura militar (1976-1983).

La **dictadura cívico militar eclesiástica** que realizó el golpe de Estado el 24 de marzo de 1976 aplicó medidas represivas tendientes a remoralizar a una población que según ellos se había salido de su cauce: el disciplinamiento de conductas, la represión a lxs docentes y al movimiento estudiantil, la prohibición y censura de material bibliográfico, los cambios introducidos en el currículum para quitar sus componentes más conflictivos y sociales por ser “explícitamente políticos”, eran moneda corriente.

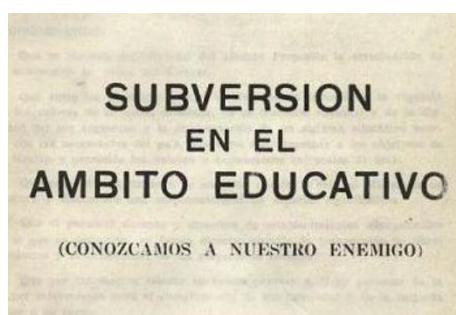
La dictadura violenta y autoritaria consideró a la educación como un campo que había sido especialmente apto para el florecimiento de la “subversión”, por eso diseñó acciones tendientes a la uniformización y control de prácticas escolares, pretendía así combatirla para que no se siguiera expandiendo por la sociedad. Siguiendo esta línea se desarrollaron políticas tendientes

a la militarización del SEN, como así también, a la burocratización y verticalización de su estructura administrativa (Tedesco et al, 1985).

El siniestro represor Accel Edgardo Vilas afirmaba que: “hasta el momento presente sólo hemos tocado la punta del iceberg en nuestra guerra contra la subversión. Es necesario destruir las fuentes que alimentan, forman y adoctrinan al delincuente subversivo, y esas fuentes están en las universidades y en las escuelas secundarias”.

Para poder concretar estos objetivos se diseñó un plan represivo que incluyó: desaparición⁴⁰, encarcelamiento, exilio forzado y el silenciamiento para infundir miedo en los docentes, directivos y estudiantes; se suspendieron las gestiones gremiales y el Estatuto del Docente; hubo controles de programas, bibliografías y exámenes, como así también de las actividades de los estudiantes y sus familias. Se brindaron instrucciones para detectar el lenguaje “subversivo” en las aulas; se incentivó a que las familias controlaran, vigilaran y denunciaran a sus hijos si observaban “conductas sospechosas”. También se cuestionó la educación sexual, la literatura contemporánea y el evolucionismo.

Figura 4.1. Manual distribuido en todas las escuelas en el año 1977



Nota. Reproducido de fuente: Ministerio de Educación de la Nación Argentina

En la noche del 16 de septiembre de 1976 y días sucesivos, un grupo de jóvenes militantes de la Unión de Estudiantes Secundarios (UES) y de la Juventud Guevarista fueron secuestrados en la ciudad de La Plata por miembros de la Policía de la PBA. Eran los primeros meses de la dictadura y la fecha quedó grabada en la memoria colectiva como “La noche de los lápices”. Según la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), “los adolescentes secuestrados⁴¹ habrían sido eliminados después de padecer tormentos en distintos centros clandestinos de detención, entre los que se encontraban: Arana, Pozo de Banfield, Pozo de Quilmes, Jefatura de Policía de la Provincia de Buenos Aires y las Comisarías 5^a, 8^a y 9^a de La Plata y 3^a de Valentín Alsina, en Lanús, y el Polígono de Tiro de la Jefatura de la Provincia de Buenos Aires”.

⁴⁰ Fueron alrededor de 600 docentes detenidos y desaparecidos. Uno de ellos Isauro Arancibia, asesinado a las pocas horas del 24 de marzo, forjó la unidad de todos los sindicatos docentes pero su lucha se extendió más allá del sector. Fue uno de los fundadores de CTERA y secretario general adjunto de la confederación. En junio de 1975 contribuyó activamente a la formación de una Comisión de Derechos Humanos, que luego se plasmaría en la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, cuya mesa integró. Su legado se convirtió en escuela.

⁴¹ Entre ellos estaban: Francisco López Muntaner, María Claudia Falcone, Claudio de Acha, Horacio Ángel Ungaro, Daniel Alberto Racero, María Clara Ciocchini, Pablo Díaz, Patricia Miranda, Gustavo Calotti y Emilce Moler. Cuatro de ellos sobrevivieron. Se presume que los restantes fueron fusilados en los primeros días del año 1977.

En la PBA, el gobernador de facto Ibérico Manuel Saint-Jean, publicó dos medidas: **la Ley de Prescindibilidad N° 9.512** y la suspensión de varios artículos del Estatuto del Magisterio y de la Ley de Educación provincial, que le permitieron suprimir, dejar cesantes y disponibles a varixs docentes sin la confección de un sumario previo. Según Rodríguez (2008), esta Ley habilitó al Poder Ejecutivo a dar de baja al personal que prestaba servicios en la administración pública provincial dependiente del Poder Ejecutivo, organismos de la constitución, descentralizados y/o autárquicos o de la legislatura bonaerense.

En retrospectiva, podemos decir que generaron una multiplicidad de subsistemas superpuestos geográficamente, pero con distintas relaciones de dependencia. La expansión educativa para los niveles primario y secundario determinó al menos cuatro modalidades: escuelas públicas y privadas nacionales, y escuelas públicas y privadas provinciales⁴² (Suasnabar, 2005).

Tabla 4.6. Regulaciones del Sistema Educativo Argentino y el Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires durante la crisis del Estado social

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1970-1989	Crisis del Estado social y comienzo del primer período neoliberal	Ley 18.586 (1970)	Se deroga la Ley Láinez (Ley 4.874/1905), dando impulso a la transferencia de escuelas nacionales a las jurisdicciones provinciales.
		Ley 19.682 (1972)	Se crea el Consejo Federal de Educación (CFE).
		1973	Fundación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).
		Ley 20.654 (1974)	Nueva ley universitaria. Ley “Taiana”.
		Golpe de estado cívico-militar (1976)	Plan represivo: desaparición, encarcelamiento, exilio forzado, silenciamiento para infundir miedo en lxs docentes, directivos y estudiantes.
		Ley 9.512.	Ley de Prescindibilidad y suspensión de artículos del Estatuto del Magisterio y de la Ley de Educación de la PBA.
		1983–1989	Se suprimieron las restricciones al ingreso en la mayoría de las universidades al igual que los aranceles.
			Convocatoria al Segundo Congreso Pedagógico

Reproducido de fuente: elaboración propia

⁴² Para una mayor profundización sobre lo ocurrido en la educación secundaria se recomienda la lectura del Capítulo 5 del presente libro.

Con la **apertura democrática**, cuando asume la presidencia Raúl Ricardo Alfonsín en 1983, representante de la Unión Cívica Radical (UCR), vino la eliminación de los exámenes de ingreso que pusieron de manifiesto la decisión política de abrir masivamente las puertas de las aulas del país. El gobierno convocó al Segundo Congreso Pedagógico, donde se debatieron los fundamentos centrales de una nueva ley y donde se elaboraron medidas para contrarrestar la desigualdad y la segmentación: “mover los resabios de autoritarismo y la maraña reglamentaria y formalista, al mismo tiempo dar respuesta a la desactualización metodológica y de contenido que afectaba al [SEN]” (Fragmento del discurso del ex presidente Raúl Alfonsín).

Años más tarde la crisis social se incrementó y los sindicatos docentes nucleados en la CTERA⁴³ implementaron en 1988 un paro por tiempo indeterminado que duró 42 días y adoptaron movilizaciones en todo el país (Marcha Blanca): Salario único en todo el país; a igual trabajo, igual remuneración (nomenclador básico común). Tres eran las principales reivindicaciones: 1) Paritaria nacional docente: Ixs docentes querían discutir salarios y condiciones de trabajo al igual que Ixs demás trabajadorxs. 2) Ley de Financiamiento Educativo. 3) Ley Nacional de Educación.

Figura 4.2 Docentes confluendo en la capital federal luego de seis días de marcha



Nota. Reproducido de fuente: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina

Para el nivel superior el gobierno radical dispuso suprimir las restricciones al ingreso en la mayoría de las universidades al igual que los aranceles. Claramente se aprecia la medida en los porcentajes ya que creció considerablemente la matrícula: en 1983 había 416.000 estudiantes universitarios, en 1984 llegaron casi a 500.000 y en 1986 superaban los 700.000. En un contexto de profunda crisis económica, dicho crecimiento fue seguido de una disminución drástica de los recursos asignados por alumnx y de los salarios del personal docente y no docente. Se frenó la agudización de la segmentación, el analfabetismo, el abandono escolar y el deterioro de la infraestructura escolar producidos por la dictadura cívico militar eclesiástica.

En la PBA su gobernador, el Dr. Armendariz, antes de finalizar el mandato envió una norma para que la vote la legislatura provincial donde se estableció un nuevo Estatuto del Docente abarcativo del personal que se desempeñaba en todos los niveles, modalidades y especialidades

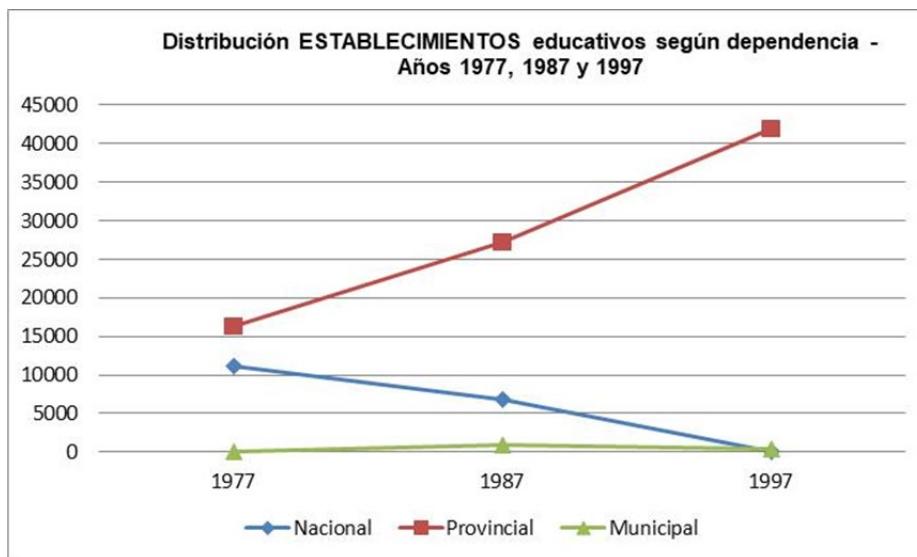
⁴³ Véase para una mayor profundización del tema el audiovisual, “Las Luchas Político-Pedagógicas de CTERA”, disponible en: <https://mediateca.ctera.org.ar/index.php/items/show/1>

de la Enseñanza y Organismos y se determinó los deberes y derechos del personal docente que ejercía funciones en los establecimientos de enseñanza estatal, dependientes de la DGCyE.

Del federalismo estatal a la desarticulación neoliberal

La primera Ley educativa del gobierno peronista de Carlos Menem fue la N° 24.049 denominada de **Transferencia de Servicios Educativos de la Nación a las Provincias** y a la **Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires** que autorizó al Poder Ejecutivo a traspasar la responsabilidad de gestión, administración y financiamiento de las escuelas secundarias, las instituciones terciarias no universitarias y la titularidad de la relación laboral de los docentes. En el marco de una crisis fiscal de envergadura, la transferencia de escuelas, desde la nación a las provincias resultó una carga pesada. En la comparación de establecimientos y estudiantes del SEN a lo largo de décadas se puede observar este proceso de descentralización financiera, edilicia, administrativa y de nueva responsabilización de gestión.

Figura 4.3. Distribución de establecimientos públicos de educación básica años 1977, 1987 y 1997, según nivel de gobierno



Nota. Reproducido de fuente: *Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación*

La **Ley Federal de Educación N° 24.195** fue la segunda sancionada en el marco del gobierno menemista, luego de varias discusiones sobre su constitucionalidad, no obtuvo un consenso mayoritario en la Cámara de Diputados. No obstante, la Ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional y en ese contexto el Ministro de Educación decía: “La tarea que se nos impone hoy, es la de reinsertarnos en un nueva economía internacional, reformando nuestro ordenamiento estatal e impulsando una legislación eficaz a esos fines en el marco de la democracia” (Rodríguez, 1993, p. 11).

La Ley contuvo el **programa de reforma**. El Título III enunció el cambio de estructura del SEN que se puede reconocer dentro de la tradición de reformas (e intentos fallidos) del nivel medio, ligadas a la limitaciones en el acceso de la educación media al construir un ciclo con identidad propia (la Educación General Básica de 9 años) que rompió con la idea de continuidad entre el nivel primario y secundario y extendió la obligatoriedad de la escolaridad a 10 años. La educación secundaria Polimodal (así se llamó) se organizó a partir de cinco modalidades: Producción de Bienes y Servicios, Economía y Gestión de las Organizaciones, Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Arte, Comunicación y Diseño.

Paradójicamente Ley Federal fue la única norma que hasta el momento intentó abarcar todos los niveles educativos (menos el superior), así como la primera en regular la educación secundaria de forma integral, dado organicidad a la escuela secundaria y elevando los años de escolaridad obligatoria, la dividió en dos niveles educativos, y propició –en el transcurso de su implementación– una gran diversidad de modelos organizativos institucionales⁴⁴.

Tabla 4.7. Regulaciones del Sistema Educativo Argentino durante el neoliberalismo

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
1990-2002	Neoliberal	Ley 24.049 (1991)	Ley de Transferencias de Servicios Educativos.
		Ley 24.195 (1993)	Ley Federal de Educación
		Ley 24.521 (1995)	Ley de Educación Superior

Reproducido de fuente: elaboración propia

Para cuando finaliza esta etapa en el SEN se reconocen nuevas funciones. Las leyes sancionadas dispusieron responsabilidades novedosas. Para el Estado nacional, a través del Ministerio de Educación, diseño y ejecución de políticas formativas y curriculares en un plano federal mediante el órgano de gobierno que representaba el Consejo Federal de Educación. En el plano provincial, mediante las provincias y sus estructuras gubernamentales. El Ministerio nacional: evaluaba (con los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad), capacitaba (con la Red Federal de Formación Docente Continua), enseñaba (con los Contenidos Básicos Comunes) y compensaba (con las Políticas Focalizadas).

⁴⁴ Los otros elementos a considerar para este período están en el desarrollo del Capítulo 6.

Derecho a la educación y nuevos dispositivos de regulación del Sistema Educativo Nacional

En los primeros años de la década del 2000 se abre un nuevo período en clara oposición a las políticas asentadas en el pasado reciente, las políticas públicas intentaron sustentarse en principios distanciados de las políticas compensatorias construidas con anterioridad: la fragmentación, la focalización y la meritocracia fueron las reglas que determinaron las equivalencias educacionales. Estudiantes, escuelas y pronósticos educativos eran ordenados en varias series, que algunas de las autoras mencionadas durante este capítulo, denominaron fragmentación educativa (Tiramonti, 2001) y/o segregación educativa (Veleda, 2012).

Podemos enmarcar lo ocurrido a partir del enfoque de derechos humanos (DD. HH). Dado que la educación y los DDHH⁴⁵ se vinculan en varios aspectos que resultan determinantes a la hora de definirlos, presentan puentes por los que circulan propósitos, espacios de acción, valores y puntos de partida epistémicos (Rodino, 2015). Elegimos pensar esta relación desde este enfoque de derechos (EBD) porque: primero facilita un marco conceptual que, basado en un conjunto de normas internacionales de DD. HH, apunta al proceso del desarrollo humano; genera responsabilidades y obligaciones para pensar el Estado que suscribe esos marcos y será un discurso permanente en Latinoamérica, en esta última etapa del SEN.

El cambio en la legislación educativa fue un indicador del esfuerzo de reconstrucción de legitimidad del Estado y de su capacidad de organizador del SEN. Las decisiones políticas adoptadas desde los primeros años del nuevo período intentaron alterar el curso de las prácticas articulatorias neoliberales de los últimos 30 años.

Una de las primeras medidas educativas estuvo orientada a reemplazar al Plan Social Educativo (PSE) del gobierno menemista por los programas nacionales de Inclusión Educativa (PNIE), el Programa Integral para la igualdad Educativa (PIIE) y el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad educativa (PROMEDU). Con estas acciones el nuevo gobierno peronista enunció sus intenciones para el nuevo ciclo que comenzaba. El presidente Néstor Kirchner decía vamos por: “una mejor compatibilización entre los objetivos sustantivos de justicia y bienestar social y los requerimientos instrumentales de la macroeconomía, y una revalorización del Estado”.

Desde el Ministerio de Educación de la Nación pero también desde los diferentes agentes de gobierno enmarcados en el CFE consideraron que era imprescindible dotar a las escuelas tanto de recursos materiales como simbólicos para permitir más y mejores condiciones que enfrentasen los diferentes problemas que habían heredado del pasado reciente. La **Ley de**

⁴⁵ En el proceso histórico de construcción de un Sistema de protección Internacional los Estados pasaron de ser garantes de derechos de 1ra generación (individuales: civiles y políticos, libertad, expresión, voto, participación) hacia los derechos de 2da y 3ra generación (colectivos: económicos, sociales, culturales; acceso a bienes, educación, vivienda, derecho a la tierra, a la paz, a un medioambiente sustentable, respeto a la manipulación genética (Rodino, 2015).

Educación Nacional N° 26.206⁴⁶ reguló el federalismo reemplazando el Consejo Federal de Cultura y Educación por un Consejo Federal de Educación que pueda establecer, cuando lo disponga la Asamblea, resoluciones de carácter vinculante (Feldfeber, 2009). Un eje central ha sido conceptualizar a la educación como bien público y como derecho social y la definición de la centralidad del Estado en la garantía de este derecho. Esta ley estableció una estructura académica común. Modificó nuevamente la estructura de niveles y ciclos que había sido reformada con la LFE e implementada de modo dispar en cada una de las provincias y retornó a los niveles de educación primaria y secundaria (en lugar de la Educación General Básica y el Polimodal).

Progresivamente el gobierno buscó compensar desigualdades entre las provincias a partir del incremento presupuestario y de la definición de un piso salarial para todos los docentes del país. Con la **Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075** sancionada en 2005 se incrementó la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma escalonada, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del seis por ciento en el Producto Bruto Interno. Este objetivo sobre los porcentajes de crecimiento anual del gasto consolidado en esas áreas, estableció un plazo de cinco años de una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

La **Ley de garantía del salario docente y 180 días de clase**, fijó un ciclo lectivo anual mínimo y estipuló que en caso de incumplimiento, los gobiernos provinciales deberán adoptar las medidas necesarias para compensar los días de clase perdidos. Contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa.

Las asignaciones presupuestarias estuvieron destinadas fundamentalmente a los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP), becas escolares, construcción de escuelas y los Planes FinEs y Terminalidad. Por último, tanto el plan FinEs como el de Terminalidad alcanzaron a todas las jurisdicciones y estuvieron pensados para convocar a todxs aquellxs jóvenes y adultos entre 18 y 25 años con estudios primarios o secundarios incompletos o que terminaron de cursar, como estudiantes regulares, el último año de la educación secundaria y adeudan materias. El programa cuenta con instancias presenciales, semipresenciales y a distancia.

Con relación a las políticas de formación docente, la Ley Nacional crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOd) como organismo regulador nacional responsable de impulsar

⁴⁶ La implementación de una nueva estructura fue acordada entre el Ministerio de Educación y los ministerios jurisdiccionales en el ámbito del CFE. La nueva legislación diferenció cuatro Niveles (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y ocho Modalidades (la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria (LEN, 2006, p. 3). Entre la Educación Primaria y la Secundaria conforman una estructura académica de doce años de duración (7 años de primaria y 5 de secundaria o 6 y 6), con la opción de ubicar el séptimo año de estudios en uno u otro nivel, a elección de cada jurisdicción. Específicamente el Art. 31 de la LEN estableció que la Educación Secundaria se dividiría en dos ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo (LEN, 2006).

políticas de fortalecimiento que articule los niveles nacional, jurisdiccional e institucional. Tiene un asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo federal de Educación (CFE), del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico. Por ejemplo, se decidió extender a cuatro años la duración de la formación inicial y establecer la capacitación gratuita como obligación del Estado hacia el sistema público de educación. (Feldfeber y Gluz, 2011).

Ley de Educación Técnico Profesional (ETP), reguló y ordenó la ETP en el nivel medio y superior no universitario y la Formación Profesional, se propuso para tratar de estructurar un área que había sido totalmente relegada en la Ley Federal de Educación. Además, supuso un financiamiento específico para la educación técnico profesional del país.

En el mismo período la **Ley Nacional de Educación Sexual Integral⁴⁷** (ESI) estableció que todxs lxs estudiantes tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Este derecho de niñxs, adolescentes y jóvenes supuso una obligación para las instituciones y promovió la ruptura con el clásico abordaje biomédico y moral de los temas de género y sexualidad, por el contrario, definió una aproximación integral de la sexualidad, abarcando dimensiones físicas, psicológicas, históricas, culturales y éticas. Junto a la **Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes** protegen a las infancias y juventudes indicando que existe un interés superior. Es decir, una máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos, debiéndose respetar:

- a) Su condición de sujeto de derecho; b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta; c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural; d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común; f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia. (Art. 3)

La Ley indica que los Organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas y que toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.

En la PBA se sancionó la **Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires** y se estableció que el Estado provincial tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y

⁴⁷ Ver Capítulo 9 del presente libro para profundizar en los alcances y propuestas de la Ley de ESI.

supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes⁴⁸.

Con relación a la universidad se modificaron e incorporaron artículos bis a la Ley N° 24.521 estableciendo la responsabilidad “indelegable y principal” del Estado respecto de la educación superior, considerándola un “bien público” y un “derecho humano”. Se estableció así, “la prohibición de cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directos o indirectos”.

Tabla 4.8. Regulaciones del Sistema Educativo Argentino y el Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires durante los años 2000

AÑO / PERÍODO	MODELO DE ESTADO	NORMAS	DESCRIPCIÓN
2003- 2015	Nacional popular o estado social	Ley N° 25.864 (2003)	Ley de garantía del salario docente y 180 días de clase.
		Ley N° 25.919 (2004)	Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente.
		Ley N° 26.058 (2005)	Ley de Educación Técnico Profesional.
		Ley N° 26.075 (2005)	Ley de Financiamiento Educativo.
		Ley N° 26.061 (2005)	Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
		Ley N° 26.150 (2006)	Ley Nacional de Educación Sexual Integral.
		Ley N° 26.206 (2006)	Ley de Educación Nacional.
		Ley N° 13.552 (2006)	Paritaria docente de la PBA.
		Ley N° 13.688 (2007)	Ley de Educación de la PBA.
		Ley N° 14.744 (2015)	Ley de Educación Sexual Integral. PBA.
		Ley 24.521 Modificada	Modificación e incorporación de artículos bis a la Ley de Educación Superior

Reproducido de fuente: elaboración propia

Las leyes sancionadas y las medidas adoptadas expresaron una nueva relación entre pobreza y educación. Se puede advertir, siguiendo a Feldfeber y Gluz (2019), un desplazamiento de la preocupación por la equidad a una mayor preocupación por la inclusión, la igualdad y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal en un SEN que estaba cambiando nuevamente su estructura. El marco normativo formó parte de un conjunto de cursos de acción orientados a la reparación social, pareciera no haber detrás impulsos tan claros como los

⁴⁸ Se dispuso que la Ley debe garantizar la justicia social y la libertad de enseñar y aprender. Que se promueva la participación democrática de docentes, familias, personal técnico y profesional de apoyo, estudiantes y comunidad en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades. Que las salas de 4 y 5 años del Nivel Inicial deben ser obligatorias, junto a toda la educación primaria y secundaria. Y que la Ley resguardará a los derechos laborales de todxs lxs trabajadores de la educación, asegurando la capacitación integral, gratuita, con puntaje y de calidad a lo largo de sus carreras.

promovidos por organismos internacionales en la etapa anterior. La agenda de reforma obedeció a iniciativas nacionales tanto de Argentina como también de los países de la región⁴⁹.

Tendencias educativas en el neoliberalismo del siglo XXI

En los siguientes años no se han sancionado ni modificado leyes nacionales pero sí han surgido en diferentes provincias normas ligadas a la educación emocional (EE). Por ejemplo, en los cuatro años de gobierno neoliberal de la alianza Cambiemos en la PBA, el Estado se ha convertido en una caja para los negocios de empresas, fundaciones y ONG's, se han mantenido y vaciado de recursos y contenidos políticas y programas sancionados durante el gobierno anterior, y se crearon estructuras de gestión superpuestas que tensionaron las funciones de diferentes estamentos del Estado.

Desvalorización y desconfianza respecto del sujeto colectivo y valorización individual fueron marcas en la gestión educativa, ofreciendo incentivos, cursos, capacitación y espacios de encuentro en diferentes temáticas orientados a “fortalecer” capacidades de gestión escolar y conducción pedagógica para la supuesta mejora de las prácticas docentes. En conjunto, representaron acciones acordes con los principios de la Nueva Gestión Pública y del coaching empresarial. Prácticas que abrieron la puerta para que ingresen al Estado universidades privadas, fundaciones y ONGs especializadas en esta temática.

La influencia de las corrientes del pensamiento positivo y la inteligencia emocional creció en los últimos tiempos hasta llegar a las aulas y los espacios de formación y capacitación docente. Bajo el tópico de que cada uno es tan responsable y protagonista de su propio aprendizaje como de su propia vida, y que más que las condiciones materiales lo relevante son las competencias socioemocionales, las normativas y orientaciones curriculares comenzaron a dirigirse a la fabricación de un individuo que se aparta del espacio de lo público y se percibe como apolítico o antipolítico aceptando su sometimiento al orden instituido en el capitalismo de consumo (Seoane y Longobucco, 2019).

La EE ha sido incorporada a los diseños curriculares como también se ha convertido en el motor de la formación docente de la provincia de Buenos Aires durante el gobierno neoliberal. También esta proliferación e incorporación a los diseños curriculares se ha convertido en ley en algunas provincias argentinas.

La provincia pionera en la temática fue San Juan que sanciona la Ley de Educación provincial N° 1327-H/2015 y en el apartado dedicado a Ejes Transversales (Título XI, Capítulo Uno), Art. 226 - Inciso h, donde se incluye a la “Educación emocional para el conocimiento, valoración y

⁴⁹ Durante el período en materia de legislación educativa: Argentina, Perú, Bolivia, El Salvador, Chile, Guatemala, Uruguay y Nicaragua, redefinieron su marco jurídico y en líneas generales lo orientaron a favor de una mayor presencia del Estado como garante del derecho a la educación. Sus leyes apuntaron a ampliar la obligatoriedad de los años de estudios (y así ampliar las matrículas en los diferentes niveles), continuar con una preocupación en torno a la calidad educativa iniciada en décadas pasadas y una referencia muy nítida al reconocimiento de la diversidad cultural.

control de emociones y sentimientos, propios y ajenos, autoconciencia, autorregulación, motivación, empatía y habilidades para integrarse a la sociedad”.

La de Corrientes que directamente tiene una Ley de Educación Emocional N°6398/16 sancionada con anterioridad a la Ley de Educación N° 6475/18, que refuerza a través del Art. 164 - Inciso h la idea de que la EE forma parte de los contenidos curriculares comunes “en todos los niveles y modalidades en concordancia a lo dispuesto por Ley 6398”.

Y en Misiones que ha convertido en ley la EE (Ley VI N°209/18). En estos casos, la ley de EE no sólo legisla sobre su incorporación como eje transversal en los diseños curriculares, sino que amplía las capas del Estado mediante la creación de una Comisión Técnica Multidisciplinaria de EE, por ejemplo, en Corrientes, y una Comisión Transdisciplinaria de EE en Misiones. Tendrán entre sus funciones realizar acciones de capacitación docente, descentralizando la formación, superponiendo actores y multiplicando los recursos.

Conclusiones

Hemos realizado un ajustado recorrido histórico-político para sostener algunos elementos que permitan comprender los cambios normativos que tuvieron lugar desde mediados de siglo XIX hasta el presente en el SEN, en algunos aspectos del proyecto educativo y de los modelos de Estado. No es posible pensar qué educación, para qué país sin estudiar el marco regulatorio ni las políticas que lo acompañan. Este asunto alude a la acción de examinar el sentido que va adquiriendo el control político e institucional del cambio social, identificando algunos procesos educativos que intervienen en cada instancia.

Nos interesó al inicio, plantear algunos interrogantes acerca del proceso de organización del Estado nación en nuestro país, para exponer cómo se articuló la educación nacional con la dominación social, reconocer contradicciones y examinar algunas tensiones en clave política. Por ejemplo, aquella que se visualizó, en la etapa fundacional, a la hora de analizar la expansión de la ciudadanía (como un mecanismo de inclusión social) y la incorporación progresiva de pautas de regulación social (como dispositivos de diferenciación institucional). La presión de los sectores populares por pertenecer, ingresar y ser parte de la sociedad se entendió en el marco de la lucha y el conflicto entre clases y fracciones de clases sociales. ¿Incluir al conjunto poblacional y al mismo tiempo imprimirle regulaciones en sus comportamientos y formas de ser qué consecuencias tuvo en la sociedad argentina? ¿Cómo se asimilaron estos dos procesos? Observamos que la pauta de selección social comenzó a desarrollarse con circuitos de escolarización diferenciados donde adquirir valores, conocimientos y saberes, todo ello fue delineando grados diversos de inclusión social y laboral.

También pretendimos señalar que en el campo de la política educativa analizar el carácter principal o subsidiario del Estado es central para comprender el alcance de su intervención respondiendo al modelo que se va configurando con la suma de decisiones económicas, culturales, políticas y sociales que dan dirección al proyecto de país. No cabe duda de que los

diferentes períodos presentados y las normas sancionadas constituyen una muestra del interés político del Estado y de la clase dominante por definir los modos de regular y mantener el control de la educación frente a sectores que disputan hegemonía.

En las décadas siguientes pueden apreciarse intentos por modificar la estructura tradicional de las escuelas por otras formas institucionales más adecuadas a los procesos de masificación vigentes en ese contexto de mediados del siglo XX. Comenzaron a buscarse otros medios que posibilitaran transformar la estructura rígida que persistía desde su homogeneidad fundacional. Sin embargo, estos cambios no acompañaron modificaciones radicales, tampoco en las modalidades de gestión, aunque sí observamos cambios en la oferta educativa a partir de la incorporación de nuevos prestadores, formando de este modo nuevas condiciones para asegurar el ingreso de nuevos sectores sociales.

Qué pasó en el período dictatorial y desarrollista. ¿Fue en el modelo económico del primer Estado neoliberal la descentralización una maniobra de desfinanciación pública y, por ende, una profundización de políticas privatizantes o es la descentralización una reforma, con sus imperfecciones y pujas de poder, cuyo objetivo es democratizar instituciones y acrecentar los niveles de participación popular? Más tarde llegó la respuesta. La situación que caracterizó al SEN en la década de 1990 fue la separación y concentración de estudiantes y escuelas según niveles socioeconómicos y disposiciones culturales. Sin embargo, también quedó de manifiesto que no pueden trazarse trayectorias educativas y destinos sociales únicamente según los sectores sociales de origen.

Para la década del 2000 los incrementos sustantivos en los presupuestos, el mejoramiento de las condiciones laborales docentes, la construcción de más de dos mil edificios escolares, la creación de nuevas Universidades, la sanción de leyes que expanden y garantizan el derecho a la educación, las paritarias docentes que incluían la formación de los colectivos de enseñantes, la distribución de notebooks y libros fueron marcas de una política pública expansiva y de inspiración igualitaria. El avance institucional de un enfoque integral de la problemática social y de las políticas que se diseñaron para hacerle frente, formó parte de esa revalorización de las políticas activas y del rol del Estado luego de la crisis del 2001. La pobreza y la vulnerabilidad social fueron efectos de una matriz de factores y relaciones sociales constitutiva de un cierto tipo de capitalismo. Un enfrentamiento efectivo con un sentido de igualdad requería, entonces, encarar desde múltiples ángulos institucionales ese conjunto de factores y relaciones.

En la última década no hubo nuevas leyes nacionales pero hay tendencias y orientaciones educativas que se deslizan en un contexto donde se ha operado una transferencia de riqueza y poder a los sectores concentrados: megadevaluación, eliminación de retenciones, suba brutal de tarifas, apertura a las importaciones, liberación del mercado financiero, despidos masivos en el Estado y el sector privado han mostrado ya sus primeros frutos: el incremento de la pobreza y del desempleo, la pérdida de poder adquisitivo del salario y el cierre masivo de industrias y comercios. Los datos son incontestables y resultan una consecuencia directa de la aplicación de una política pública transparente. No se trata de un Estado ausente, sino de un Estado que opera

activamente en favor de los sectores más concentrados y en detrimento de las mayorías populares, especialmente contra los grupos más vulnerables y oprimidos.

Los gobiernos neoliberales han construido un escenario propicio para profundizar sus políticas que atentan contra el derecho a la educación. Vienen colocando al paradigma evaluativo en el centro de su política educativa, y a los resultados de las pruebas estandarizadas como único parámetro legítimo para dar cuenta de una buena escolarización, el proyecto neoliberal oculta todo un entramado de relaciones que configuran la manera en que escuelas, docentes y estudiantes se construyen en la trama del sistema escolar. Las políticas educativas vigentes se orientan a despojar de sentido común todo indicio de politicidad que pudiere haberse manifestado durante los proyectos nacionales y populares, fundamentalmente en dos áreas: la curricular y la formación docente.

Conocer los argumentos de las políticas educativas, sus destinatarios, objetivos, tipos de financiamiento, alcance, permite caracterizar un modo de intervención estatal, al regular formas de funcionamiento, estructuras, ciclos, niveles, modalidades, y fundamentalmente al decidir con qué recursos se van a financiar las diferentes iniciativas que, en materia educativa, cada gobierno determina.

Referencias

- Acuña, C. H. y Leiras, M. (2005). Subsistema de Gobierno Educativo. En: *Programa de Evaluación de Sistemas Educativos*, Fundación Konrad Adenauer –Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE).
- Arias, A. (2018). *Mujeres universitarias en la Argentina*: Algunas cuestiones acerca de la Universidad Nacional de La Plata en las primeras décadas del siglo XX. Trabajo final integrador. 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.1560/te.1560.pdf>
- Ceballos, R. (2018). Voces silenciadas: las mujeres olvidadas en la Reforma Universitaria Argentina. Un estudio sobre la revista 'Nuestra Causa' 1919-1921. X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, La Plata. En: Actas. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11426/ev.11426.pdf
- Chiroleu, A (2018). De la expansión de oportunidades al derecho a la universidad: un recorrido de un siglo desde la óptica de la representación social. En: *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9 (13), pp 27-36.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, *Las Luchas Político-Pedagógicas de CTERA*, Mediateca pedagógica de CTERA, revisado 28 de abril de 2024, <https://mediateca.ctera.org.ar/index.php/items/show/1>.

- Duarte, B (2005). *El Acceso a la Educación Superior: Sistemas de Admisión a las Universidades Nacionales de Argentina* En: Primer Congreso de SAECE.
- Golbert, L. (1988). "El Welfare State a la Argentina". En *La Ciudad Futura, Revista de Cultura Socialista*. Nro. 12. Bs. As.
- Feldfeber, M. (2009). "Nuevas y viejas formas de regulación el sistema educativo en Argentina". En: *Revista Linhas Críticas*, vol. 15, Nº 28, enero-junio, 2009, pp. 25-43 Universidad de Brasília. Brasilia. Brasil.
- Feldfeber, M. & Gluz, N. (2011). *Las políticas educativas en la Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'*. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Longobucco, H. (2020). Mujeres estudiantes, afiliación universitaria y derecho a la educación superior. En Viviana Seoane [et al.] *Derechos humanos, feminismos y educación: interacciones y experiencias*. - 1a ed. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Mariño, M. y Arata, N. (2013). *La educación en la Argentina. Una historia en 12 lecciones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico. Capítulos 5 y 6.
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina, (2021). *Ley 1420: piedra fundacional de la educación argentina*. Entrevista a Pablo Pineau, Martín Salvetti y Josefina Gauza. Recuperado de <https://www.cultura.gob.ar/ley-1420-el-gran-avance-en-los-derechos-educativos-de-los-ninos-y-nina-10724/>
- Puiggrós, A. (2006). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Seoane, V. y Longobucco, H. (2019). *Líderes y empresarios de sí: la formación docente y la mercantilización de la educación de la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en V Seminario Nacional de la Red Estrado Argentina. Trabajo y Formación docente por la Educación Pública propuestas y alternativas colectivas. 14 y 15 de noviembre de 2019. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.
- Suasnábar, C. (2005). "La administración de la educación en la Argentina. Conformación de un campo y perfil profesional de los administradores de la educación". *Quaestio, Revista de Estudos de Educação*, Vol. 6, Nº 2. São Paulo-Brasil: Universidade de Sorocaba, 2005.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación*. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Buenos Aires: Granica.
- Rodriguez, L. (2008). Los trabajadores del sector público durante la dictadura. El caso de los docentes (1976-1983). En: *Revista Cuadernos del Sur- Historia*. Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Nº 37, 2008, pp. 121-138.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización Educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* Buenos Aires. Temas Grupo Editorial.

- Tiramonti, G. (2004) *La trama de la desigualdad: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Veleda, C. (2012). *La segregación educativa*. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada. Buenos Aires. La crujía/Stella.
- Veleda, C; Rivas, A y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa*. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina. Buenos Aires. CIPPEC, UNICEF, Embajada de Finlandia.

CAPÍTULO 5

Modos de procesar la masificación en el nivel secundario argentino

Paola Santucci

Introducción

Los sistemas educativos en todas las sociedades modernas asumieron la función de materializar el valor de la igualdad a través de su capacidad para generar “igualdad de oportunidades”. Este propósito se podía alcanzar con la educación elemental, incorporando a la población a una misma concepción del mundo, por medio de la difusión de principios y saberes que permitían la construcción de un sentido de pertenencia a un colectivo común. Al mismo tiempo, los sistemas educativos asumieron la función meritocrática de establecer distinciones individuales, seleccionando a esa población para garantizar un acceso diferencial a los bienes materiales y simbólicos. En definitiva, los sistemas educativos están atravesados por una doble tarea, que es al mismo tiempo contradictoria, siendo que, por un lado, se proponen integrar a la población a partir de igualar las oportunidades y por el otro, buscar reproducir y legitimar las desigualdades del orden social existente (Braslavsky, 1986).

Si bien esta tensión entre la promesa de igualdad y la exigencia de selectividad es inherente a todo sistema educativo, en cada país y en cada momento histórico se procesa de manera diferente. Los distintos modos de tramitar esta doble función están vinculados con la configuración cultural, las características sociales y la coyuntura política de cada nación (Tiramonti, 2011).

Teniendo en cuenta que ya desde el origen del sistema educativo argentino⁵⁰ se desplegó un modo de procesar esa tensión que luego requirió nuevas formas de resolución en relación con las presiones de mayor democratización. Nos preguntamos por los modos de analizar la expansión y diferenciación del sistema educativo a partir de las herramientas conceptuales provistas desde el campo de estudios de las desigualdades educativas, particularmente la forma

⁵⁰ De ahora en más SEA.

en que se reactualizó dicha tensión a fines del siglo XX, desde la vuelta a la democracia en 1983 con la masificación del nivel secundario⁵¹.

Para responder al interrogante planteado, este capítulo realiza un recorrido en clave histórica organizado en tres grandes apartados que refieren a distintos momentos; en el primero se busca reconstruir la forma en que se trató la tensión desde el origen del sistema educativo hasta mediados del siglo XX. El segundo apartado refiere a los desafíos del gobierno democrático instaurado a partir de 1983 en relación con la masificación del nivel secundario y las políticas de la última dictadura cívico-militar. En el tercer apartado se presenta un análisis del sistema educativo y sus tendencias a partir de la reforma educativa de la década del noventa. A su vez, al interior de cada uno de los apartados se analizan dos dimensiones que dan cuenta de la forma en que el sistema tramita su doble función: una es la *coyuntura sociopolítica y las políticas educativas*⁵² para el nivel secundario que se desarrollan en cada período analizado, las cuáles tendieron a enfatizar alguna de estas dos tareas dado que, tal como sostiene Braslavsky (1986), son las políticas educativas las que pueden acentuar su contribución hacia la igualdad o hacia la selección. La otra es una dimensión más *estructural*, que atiende a mirar la forma en que se modifica la configuración del sistema educativo para desplegar esta doble tarea.

La tensión entre igualdad y selectividad desde el origen del SEA hasta mediados del SXX

A fines del S. XIX, la Argentina transitaba un proceso de consolidación del Estado Nacional, bajo un orden liberal-conservador, que se expresaba en el reconocimiento de las libertades civiles y en una fuerte restricción a la participación política (García Delgado, 1996). Asimismo, su incorporación al comercio internacional como país agroexportador requirió un rol modernizador por parte del Estado argentino. Este proyecto, promovido por las élites gobernantes, tenía como modelo la cultura europea occidental y supuso, por un lado, la integración y homogeneización de una población culturalmente heterogénea y, por otro lado, requirió la construcción de un aparato burocrático moderno que permitiese garantizar la unidad territorial-administrativa y la estabilidad política interna (Ossenbach Sauter, 1997). En este sentido, la educación pública adquirió un lugar preponderante como mecanismo de integración

⁵¹ Según datos estadísticos, la masificación alcanzada por el nivel secundario, sobre todo en términos de cobertura, se puede observar en la tasa neta de escolarización secundaria, que ascendió de 42,2 en 1980 a 91,7 en 2020. Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda y EPH – INDEC e Información del relevamiento anual 2020 DIE-MEN.

⁵² Las políticas educativas van a ser analizadas en diálogo con la coyuntura política, que es el campo donde se define la forma de entender la intervención estatal, el rol del Estado y la concepción de igualdad que conlleva cada momento, asumiendo que es un campo con intereses en disputas que se está recreando permanentemente. En este sentido, Ana Vitar (2006) establece una distinción analítica entre “las políticas” y “lo político”, afirmando que las primeras no se puede examinar sin tener en cuenta lo segundo y viceversa, entendiendo que cada una tiene a la otra como telón de fondo y por lo tanto requieren un abordaje interrelacionado.

social a través de la transmisión de determinadas normas y valores tendientes a generar un sentido de pertenencia, estructurar una ciudadanía moderna y construir una identidad nacional (Filmus, 1996).

En este marco, el Estado Argentino asumió un rol educador promoviendo un desarrollo temprano y masivo de la educación primaria (alcanzando una *tasa neta de escolarización*⁵³ del 48% y una tasa de analfabetismo de 37,9% en 1914⁵⁴), respecto del resto de los países latinoamericanos, donde los sistemas educativos y la incorporación de la población se estableció más tardíamente, expresando niveles alto de analfabetismo (en promedio 63,7% en 1910⁵⁵) y tasas bajas de escolarización.

A diferencia de los países europeos⁵⁶, en Argentina se estableció un modelo de funcionamiento del sistema educativo que Tiramonti (2011) denomina *inclusión-exclusión*, donde la escuela primaria estuvo destinada al conjunto de la población con la finalidad de transmitir un patrón cultural común, mientras que la escuela secundaria, perseguía el objetivo de seleccionar a un sector para ocupar posiciones de privilegio dentro de la estructura social (Tiramonti, 2011).

Respecto al modo en que operó la tensión entre igualdad y selectividad al interior del sistema educativo, cabe destacar que el nivel primario, destinado a los distintos sectores sociales, trató la promesa de igualdad a partir de legitimar una concepción de igualdad educativa fundada en la homogeneización y uniformización de la población⁵⁷. Este proceso de inclusión, al mismo tiempo que generaba sentido de pertenencia y condiciones de posibilidad para el ascenso social, supuso también un proceso de exclusión (Dussel, 2004) en un doble sentido, al no reconocer la diversidad cultural de los sujetos, así como también la diversidad de prácticas educativas que pueden ser implementadas para la enseñanza (Giovine, 2001). En este sentido, bajo la hegemonía de una pedagogía normalista, quienes no cumplían con los parámetros establecidos como “normales”, debían ser destinados a instituciones especiales. Esto implicaba mecanismos de exclusión dentro de un nivel educativo que promovía la inclusión social. En definitiva, estos mecanismos ponían en evidencia que “la intención y la disposición a escolarizar a las nuevas generaciones y a abrir la posibilidad de futuros más igualitarios, inclusivos y de progreso social se combinó con prácticas discriminatorias, diferenciadoras, autoritarias y coloniales respecto de ellas” (Vassiliades, 2012, p. 125).

⁵³ La Tasa neta de escolarización es el cociente entre el número de personas escolarizadas en cada nivel con edad escolar pertinente (Primaria: 6 a 11 años, Secundaria: 12 a 17 años, Superior y universitario: 18 a 24 años) y el total de la población de ese grupo de edad.

⁵⁴ Estos datos fueron obtenidos de la base de información contenida en Fernández, Lemos y Wiñar (1997).

⁵⁵ Este dato fue obtenido de la base de información contenida en Hunt (2009).

⁵⁶ Los sistemas educativos europeos en sus orígenes han tenido mayor capacidad para escolarizar a la mayoría de la población, dando lugar al desarrollo de modelos de *inclusión diferenciada*, donde se incorpora a la población en una red educativa que integra y al mismo tiempo, separa y selecciona destinando a los estudiantes a circuitos diferenciados como resultado de una evaluación (Tiramonti, 2011).

⁵⁷ Tal como quedó expresado en el espíritu de la ley 1420, en la escuela pública todos debían ser socializados de la misma forma, sin importar sus orígenes nacionales, la clase social o la religión.

Por su parte, los colegios nacionales, que se conformaron en el mismo período, a diferencia del nivel primario, se mantuvieron exclusivamente destinados a los sectores medios-altos, con el objetivo de seleccionar a un grupo de la población para ocupar posiciones intermedias en la función pública y privada (Tiramonti, 2011), ya sea brindando una preparación para el ingreso a la universidad o para los puestos en la administración pública. Tanto un destino como otro tenían una carga política muy fuerte (Tedesco, 1982), porque estaban orientados a construir una burocracia estatal para responder a la necesidad de consolidar el estado nacional y los gobiernos provinciales. Es por ello que la extensión del sistema educativo favoreció la configuración de una clase media urbana dedicada a la burocracia estatal y a los servicios que requería el comercio exterior (Ossenbach Sauter, 1997).

Para que el nivel secundario cumpliera con este objetivo selectivo se desarrollaron una serie de dispositivos escolares, propios del formato de este nivel, tales como: el sistema de promoción y acreditación de ciclos completos, los dispositivos meritocráticos de evaluación individual, la transmisión de un currículum humanista-enciclopedista compartimentado en disciplinas, un modelo de estudiante dispuesto a someterse a la lógica escolar y con condiciones de subsistencia garantizadas, los tiempos escolares organizados por ciclos lectivos, turnos y horas cátedra y la invisibilización de la vida extraescolar (Southwell, 2011; Ziegler, 2011). Estos dispositivos operaban como filtros para los sectores más desfavorecidos, evitando el incremento de los años de escolarización y por lo tanto la disputa por las posiciones de privilegio dentro de la estructura social.

Esta dinámica de funcionamiento del SEA operó de este modo hasta mediados del siglo XX. A partir de ese momento en la Argentina se configuró un Estado Nacional-Popular orientado a garantizar los derechos sociales, modificando así el rol estatal del período anterior. En este nuevo modelo, el Estado adoptó una centralidad inédita en la regulación de las relaciones sociales y sobre todo en la intervención de las principales variables económicas, direccionando la distribución de la riqueza y brindando ciertas prestaciones de bienes y servicios. El modelo de desarrollo impulsado como respuesta a las restricciones del comercio internacional, consistió en la industrialización por sustitución de importaciones orientada al mercado interno, con políticas de fuerte protección, tanto para los empresarios como para los trabajadores. En este sentido, el Estado buscaba dar respuesta a las demandas de los sectores populares a través de la ampliación de garantías sociales entre ellas, aumentó significativamente las posibilidades de acceso a la educación pública, cuya repercusión quedó expresada en una tasa de escolarización primaria de 75,5% en la década del cincuenta⁵⁸.

Este crecimiento matricular en el ámbito educativo, generado por la presión de los sectores medios bajos que aspiraban a mayores años de escolarización, puso en tensión la exclusividad de las credenciales otorgadas por el nivel medio (Tiramonti, 2011). Es así como la tensión entre igualdad y selección requirió otra forma de procesamiento, que se resolvió con la configuración

⁵⁸ Este dato fue obtenido de la base de información contenida en Fernández, Lemos y Wiñar (1997).

de circuitos alternativos. De esta manera, permitieron una inclusión diferenciada en el nivel medio, donde las escuelas secundarias provinciales y técnicas conformaron opciones para los sectores en ascenso, pero de menor prestigio con respecto a las escuelas de dependencia nacional (Suasnabar, 2005).

Los intentos del gobierno democrático por revertir la tendencia de las políticas educativas de la última dictadura. El problema de la distribución igualitaria del bien educativo.

Las políticas de la última dictadura cívico-militar orientadas a enfatizar la función selectiva del nivel secundario. Las tendencias a la segmentación y desarticulación del SEA

Hasta mediados de la década del setenta, en la sociedad argentina los actores y las identidades se construían en referencia al estado-nación⁵⁹, cuya intervención en materia económica se sosténía en los principios del keynesianismo⁶⁰. Esta configuración estatal desarrollaba una política protecciónista tanto sobre el capital nacional frente a la competencia internacional, como sobre los trabajadores, a partir de la construcción de sistemas de protección social y normas de regulación del trabajo. Sin embargo, la dictadura cívico-militar que se instaura en 1976 instaló un nuevo régimen de acumulación del capital buscando modificar la estructura económica y social en pos de disolver las bases materiales de la alianza entre el trabajo y la burguesía nacional con el objetivo de restablecer unas relaciones de dominación más permanentes (Basualdo, 2001). Como hecho fundacional de este programa de reorganización nacional cabe destacar la redistribución del ingreso con la consecuente caída del salario real y la disminución de la participación de los asalariados en el PBI, sumado al incremento de la desocupación como producto del profundo proceso de desindustrialización que se iniciaba. La imposición de este nuevo modelo económico fue acompañada de una política de exterminio sistemático de los focos de resistencia que se organizaban o manifestaban contra la dictadura, de modo tal de desactivar las luchas de organizaciones políticas y sindicales a través de un drástico disciplinamiento que implicó represión, censura, persecuciones, secuestros y asesinatos

⁵⁹ Cavarozzi (1996) denominó *matriz estadocéntrica* a este tipo de organización social que se destacaba por el rol que adquirió el Estado como ordenador e integrador de la vida social.

⁶⁰ Estos principios promovidos por la teoría de Keynes (1936), sostienen que la intervención estatal en materia económica contribuye a la salida de las crisis sistemáticas producidas por las lógicas del *laissez faire* en la vida macroeconómica. Desde esta perspectiva, la creación de situaciones de pleno empleo por parte de la acción estatal contribuye a la reactivación de la economía a partir del crecimiento del mercado interno de consumo.

propios del Terrorismo de Estado. En este sentido, la persecución político-ideológica se desplegó en distintos frentes, sobre todo en el campo cultural y particularmente el educativo (Tedesco, 1985; Vassiliades, 2009). Esto se vio reflejado en las medidas represivas de ese período, que estuvieron orientadas a distintas formas de disciplinamiento en el ámbito educativo. Entre ellas cabe destacar, la censura y prohibición de libros escolares como forma de control de los contenidos, la prohibición y persecución de las organizaciones sindicales⁶¹, la prohibición de creación de centros de estudiantes y de la actividad de los ya existentes⁶² y el alto porcentaje de docentes y estudiantes entre los sujetos detenidos-desaparecidos⁶³.

Acabar con la resistencia permitió implementar un conjunto de medidas antipopulares de corte neoliberal que impactaron sobre algunos pilares centrales de la escolarización pública. Tales como, las políticas de descentralización implementadas en el 1978 con el traspaso de las escuelas primarias a las provincias, sin estar acompañada de la transferencia de recursos financieros, dado que se orientaba a reducir el gasto público del nivel nacional. El corrimiento del Estado Nacional en su papel de educador también se expresó en las restricciones al ingreso al nivel medio, terciario⁶⁴ y universitario a partir de exámenes y sistemas de cupos donde la preparación para el acceso a estos circuitos recaía en los recursos de las propias familias. En relación con estas políticas, se crea un plan dual para bachilleratos polivalentes y escuelas técnicas, que buscaba desviar las trayectorias educativas de sus estudiantes a través una formación con experiencia laboral cuyo título inhabilitaba el acceso a la universidad.

En definitiva, con estas políticas se buscaba revertir las tendencias a la masificación del SEA que se venían gestando desde mediados del siglo XX, argumentando que la crisis del sistema radicaba en un exceso de crecimiento. Cuando en realidad, lo que ponía en riesgo el crecimiento matricular no era al sistema sino a la monopolización del bien educativo por parte de grupos minoritarios y por lo tanto privilegiados, al implicar la pérdida su carácter excluyente (Braslavsky, 1986).

Estas políticas contribuyeron en la promoción de un nuevo modo de procesar la tensión entre igualdad y selectividad inclinando la balanza hacia la selectividad. Al respecto Braslavsky (1986) identifica la conformación de un sistema educativo *segmentado, desarticulado y subsidiarizado*, cumpliendo sus funciones de manera antidemocrática, porque posibilitaba que un grupo minoritario recuperase el monopolio de los saberes socialmente relevantes.

Con relación al primer rasgo del SEA, Braslavsky (1986) planteaba que estaba *segmentado* porque existían diferentes currículos y condiciones de aprendizaje entre las escuelas de dicho nivel, generando una distribución desigual del bien educativo a pesar de la vigencia de la ley (1420) que

⁶¹ Acompañado de una serie de medidas como la suspensión de licencias gremiales, obligando a los representantes sindicales a retornar a sus cargos de origen, y la suspensión del Estatuto Docente que atentó contra muchos de los derechos laborales conquistados por estos agentes.

⁶² Res.41 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación del 22 de enero de 1975.

⁶³ Un ejemplo de ello fue la persecución a estudiantes militantes que conformaban agrupaciones estudiantiles, el 16 de septiembre de 1976, episodio conocido con el nombre de “la noche de los lápices”.

⁶⁴ Al respecto, Vassiliades (2009) analizó los controles establecidos al ingreso de la carrera de magisterio a través de pruebas, entrevistas, límite de edad y horario de cursada, como modo de regulación del trabajo docente.

sostenía la conformación de una oferta educativa homogénea para todas las escuelas primarias. Es así como las escuelas cuya oferta se caracterizaba por mejores condiciones de aprendizaje atendían a los sectores mejor posicionados en la escala social, reforzando los recursos necesarios para garantizar su reproducción. Con respecto al segundo rasgo, la autora observó que la transferencia de las escuelas primarias a las provincias favorecía la conformación de una serie de subsistemas *desarticulados* sin nexo entre los niveles, que reforzaron la constitución de circuitos diferenciados siendo que no se abrieron las mismas posibilidades para acceder a las distintas instituciones educativas de los niveles subsiguientes. Estas tendencias se vieron reforzadas por la implementación de exámenes de ingreso para el nivel secundario como un mecanismo perverso, poniendo en evidencia el requerimiento de una serie de saberes que no fueron distribuidos en el nivel anterior (Pineau, 2014). Por último, el Estado *subsidiarizó* el servicio educativo, delegando sobre las familias la responsabilidad de la adquisición de los conocimientos fundamentales para la continuidad de las trayectorias educativas a partir del desarrollo de un mercado educativo paralelo conformado por profesores particulares, dado que las instituciones educativas ya no garantizaban el proceso de aprendizaje de sus estudiantes (Braslavsky, 1986).

Alcances y limitaciones de las medidas implementadas por el gobierno democrático para revertir la tendencia a la selectividad impuesta por la dictadura

Hacia 1982 el régimen militar se hallaba debilitado y se repliega en un proceso de transición democrática. Al año siguiente, el inminente retorno de la democracia, logrado a través del proceso electoral, consagra la presidencia de Alfonsín, generando un clima de grandes expectativas de transformación. En este sentido, se conformó un consenso generalizado de lxs ciudadanxs hacia la democracia en un clima de optimismo que considera este momento como una oportunidad histórica para reconstruir el tejido de una sociedad justa, libre, democrática y solidaria, basado en el respeto por la Constitución, las instituciones democráticas y los derechos civiles.

En ese fervor, las medidas del gobierno radical se orientaron a revertir las tendencias de las políticas del periodo de la dictadura. Específicamente, en materia educativa, se buscó modificar los patrones socializadores procurando democratizar las relaciones. Esto supuso, por un lado, el restablecimiento de organizaciones estudiantiles en las instituciones escolares a partir de la derogación los decretos que prohibían su funcionamiento y por el otro, la recuperación del debate público a través de la realización del Congreso Pedagógico Nacional⁶⁵ en 1984 (Tiramonti,

⁶⁵ A pesar de realizar el Congreso Pedagógico con el objetivo de construir consensos a partir de ampliar la participación en la política educativa, la capacidad de convocatoria fue muy reducida. Esta escasa participación pudo estar vinculada con la forma en que se arraigó el temor a la persecución que había instalado la dictadura militar. Es así como la voz predominante en este espacio estuvo representada por los intereses corporativos de la Iglesia Católica que tuvieron una presencia fuerte y organizada. Esto implicó que las propuestas derivadas del Congreso se centraran en la posibilidad de impartir conocimientos vinculados a la religión y la moral, así como reforzar el papel subsidiario del Estado en materia educativa. En este sentido, se evidenciaron líneas de continuidad con la política educativa desarrollada en el periodo

2003a). Asimismo, las políticas educativas desarrolladas por el gobierno de Alfonsín se orientaron a recuperar las tendencias de crecimiento del SEA a partir de la escolarización de sectores que habían sido excluidos durante los gobiernos autoritarios a través de la eliminación de las restricciones en el ingreso al nivel medio y superior⁶⁶, lo que permitió un súbito crecimiento matricular. Al respecto, la tasa neta de escolarización en el nivel secundario pasó de un 42,2% en 1980 a un 59,3% en 1991, del mismo modo se registra un importante crecimiento en la educación superior que pasó de un 18,9% en 1980 a 29,2% en 1991⁶⁷.

A pesar de estos esfuerzos, algunos trabajos de la época⁶⁸ señalan que estas medidas no cuestionaron los mecanismos de exclusión y la organización jerárquica del sistema, que es donde se originó la desigualdad educativa. En este sentido, la propuesta educativa de este gobierno se orientó más a la ampliación de la participación política en el campo educativo, pero no profundizó con relación a una distribución más equitativa de los bienes y servicios. En definitiva, lo que se democratizó fue la posibilidad de acceso al sistema, pero no los circuitos. Esto significaba que a pesar de eliminarse desde 1987 los exámenes de ingreso a la escuela secundaria, se incorporaba a la población de manera segregada a través de mecanismos de selección desregulados (Tiramonti, 2003a) basados en la capacidad individual, pero, al mismo tiempo, se lograba mantener la ilusión de una escuela abierta para todos.

Si bien, las medidas implementadas a partir de 1983 implicaron una orientación de la política bien diferente al período anterior, porque consiguieron revertir algunas de las tendencias selectivas posibilitando el acceso a los distintos niveles del sistema, no impactaron en la configuración segmentada del SEA.

La reforma estatal bajo el paradigma neoliberal y sus repercusiones en materia educativa. La fragmentación del SEA

Políticas educativas en el marco de la reforma estatal neoliberal

A partir de 1989, un nuevo gobierno liderado por Menem buscaba dar respuesta al proceso hiperinflacionario generado en los últimos años, bajo un discurso que legitimaba medidas de corte neoliberal con la consigna “más mercado y menos Estado”. Estas medidas se orientaron a

anterior, aunque las intenciones de la implementación del Congreso habían sido las contrarias (Braslavsky, 1986; Puiggrós, 2003; Tiramonti, 2004).

⁶⁶ Se trata de la Resolución N°2414/84.

⁶⁷ Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda y EPH – INDEC.

⁶⁸ Estudios desarrollados por el programa de investigación del Área de Educación de la FLACSO-Argentina.

la descomposición de la matriz estado-céntrica, con la pérdida de regulación del Estado Nacional en los procesos económicos y sociales, dando paso a una mayor presencia del mercado como elemento organizador del orden social. Es así como los valores y principios propios del mercado, tales como el criterio de competencia y eficiencia, organizaron distintos campos antes ajenos a esta lógica. En este marco, se desarrolló una reforma estatal basada en la desregulación y privatización de los servicios públicos.⁶⁹

En el campo educativo estas transformaciones se expresaron a través de la reforma del SEA, cuyo fundamento radicaba en la necesidad de modernizarlo para aumentar su eficacia y así poder adecuarse a un mundo globalizado. En este sentido, en 1992 se promulgó la Ley de transferencia de escuelas secundarias y de institutos terciarios a las provincias (Ley N°24.049) para su gestión, administración y financiamiento, como continuidad de la descentralización del nivel primario llevada a cabo en el año 1978. Los argumentos que convalidaban este cambio consistían en considerar que descentralizar la responsabilidad del Estado Nacional iría en beneficio de los gobiernos locales porque mejoraría la eficacia en términos de impacto y costos, de tal manera de poder atender las demandas locales⁷⁰. Sin embargo, estos cambios implicaron una clara reducción del presupuesto educativo del Estado Nacional y el desplazamiento de la responsabilidad hacia las instituciones y los sujetos, bajo los principios de autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos (Feldfeber y Gluz, 2011).

En este nuevo esquema de responsabilidades, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) conservó la definición de los contenidos y adoptó nuevas funciones como la de evaluación, generación de información y compensación de las carencias como modo de mantener el control sobre el sistema (Suasnabar, 2005). Bajo esta modalidad, sus intervenciones se orientaron al desarrollo de políticas focalizadas y compensatorias⁷¹ que desplazaban el discurso de los derechos por el de la atención a lxs necesitadxs, lo que se expresó en la pérdida de una política integradora⁷² (Tiramonti, 2010). Estos cambios en el modo de intervención estatal en materia educativa estuvieron acompañados por una nueva legislación sancionada en 1993. La Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195 intentaba construir un marco legal sobre la reestructuración del MEN, ahora sin escuelas, pero con capacidad para ordenar y dirigir el sistema a través de la movilización de recursos técnicos y económicos (Tiramonti, 2010). Así como también implicó profundas modificaciones en la estructura del sistema a partir de la

⁶⁹ Para abordar con profundidad el proceso de reforma estatal de la década del noventa se recomienda la lectura del capítulo 6 que se encuentra dentro de esta publicación.

⁷⁰ Para más información sobre los argumentos a favor y en contra de la descentralización remitirse a los trabajos de Franco (1996) y Weiler (1996).

⁷¹ Un ejemplo de este tipo de intervención lo constituye el Plan Social Educativo, cuya política forma parte de un programa compensatorio donde lxs destinatarixs son definidxs desde el parámetro del déficit en tanto están privadxs de los bienes materiales necesarios y se lxs considera incapaces de conducirse por sí mismxs para obtenerlos. Desde esta concepción, lxs destinatarixs del plan adoptan una relación de subordinación y tutelaje configurando sujetos dependientes del Estado en lugar de sujetos de derecho (Duschatzky y Redondo, 2000).

⁷² Este tipo de intervención se sustentaba en el reemplazo del concepto de igualdad por el de equidad, que buscaba compensar la desigualdad más que desarticularla, sin poner en cuestión los mecanismos del sistema que la generaban o las dinámicas sociales que la configuraban.

creación de una escuela primaria de nueve años: la EGB y una secundaria de tres años, llamada Polimodal. Si bien se extendieron los años de obligatoriedad escolar, pasando de siete a diez años, no se garantizaron las trayectorias educativas del nivel secundario o polimodal que permitían el acceso al nivel universitario. Por el contrario, esta reestructuración fue pensada para conformar una mano de obra que pudiera insertarse en el mercado laboral una vez terminado el EGB y así incorporarse al sector terciario de servicios con baja remuneración (Tiramonti y Suasnabar, 2001).

Como resultado de estas reformas educativas, se legitimó un proceso de privatización donde el mercado se presentó como el agente más dinámico y transformador y el Estado se orientó a ocuparse exclusivamente de atender a aquellos sectores que no podían hacerle frente a los costos de los servicios privatizados⁷³. De esta manera se instala la idea que las escuelas públicas están dirigidas a quienes no pueden pagar por ese servicio y quienes sí pueden hacerlo, deben optar por instituciones privadas⁷⁴. En efecto, el sistema educativo polariza a los destinatarios de la educación, configurando dos tipos de subjetividades: sujetos de necesidad y sujetos competentes (Tiramonti, 2003a). Además, se incorporó una lógica de mercado dentro del aparato estatal, no sólo con la privatización de la educación sino también con la incorporación de los principios de competencia y eficiencia que adquirieron preponderancia por sobre la justicia distributiva, la integración y la cohesión social. Este aspecto se manifestó fundamentalmente en el diseño de proyectos especiales, a través de los cuales el MEN direccionó su intervención en el sistema, donde la distribución de recursos basada en una lógica de “proyectos” promovía la competencia entre las instituciones educativas para obtener dichos recursos (que eran limitados en el tiempo y en el espacio, por eso se los pensaba a corto plazo y no implicaban conquistas sociales ni derechos adquiridos).

La fragmentación del SEA como modo de procesar la función selectiva en un contexto de polarización social

Durante este periodo, la sociedad argentina sufrió grandes transformaciones a causa de la reconfiguración del orden mundial y la forma en que nuestro país se insertó a ese nuevo escenario, generando un proceso de desindustrialización y flexibilización laboral que incidió en la estructura social. Sus efectos se expresaron en una fractura de los sectores medios, donde un

⁷³ En este sentido, estos principios propios del neoliberalismo favorecen a los sectores privados que adaptan sus propuestas a las expectativas de determinados sectores, diferenciándose de la oferta educativa pública. Es así como las escuelas públicas quedan asociadas a propuestas homogéneas, que no contemplan la diversidad, destinadas a los sectores más desfavorecidos que por falta de recursos económicos no pueden elegir (Villa, Martínez y Seoane, 2009).

⁷⁴ Esta tendencia progresiva del pasaje de los sectores de mayores ingresos de la escuela estatal a la privada se constata con las estadísticas que muestran cómo a mayor nivel de ingreso disminuye el porcentaje de asistencia a la escuela estatal. Al respecto, entre los años 1997 y 2006 el quintil de mayor riqueza disminuyó en un 34% su asistencia a los establecimientos de educación estatal. Este dato fue obtenido de la base de información contenida en Rivas (2010).

amplio grupo sufrió un proceso de pauperización, conformando los “nuevos pobres” (Minujín, 1992) y un grupo muy reducido se vio beneficiado por estas transformaciones, conocido como los “nuevos ricos” Svampa (2001). Ambos fenómenos redujeron abruptamente la amplia clase media argentina e incrementaron las distancias entre los sectores bajos y altos.

Este proceso también tuvo su correlato en el ámbito educativo, donde se combinó una estructura social fragmentada con las políticas educativas mencionadas en el apartado anterior, identificando cambios en la configuración del SEA para cumplir su doble función de igualdad y selectividad. Al respecto, la constitución de circuitos educativos segmentados ya no se correspondía exclusivamente con el estrato socioeconómico de lxs estudiantes, sino con las estrategias desplegadas por las familias en función de los sentidos que le asignaban a la escolarización (Tiramonti, 2003a). Si bien la desigualdad socioeconómica seguía operando en la constitución de circuitos educativos diferenciados, no resultaba suficiente para dar cuenta de la diversidad con que se configuraba el campo educativo⁷⁵. En este sentido, las estrategias y posicionamientos de las familias no se correspondían necesariamente con un mismo estrato social sino que, dentro de cada uno, sus miembros desplegaban distintas estrategias analizando de manera diferente esa realidad compleja que generaba gran incertidumbre. A raíz de ello, Tiramonti (2004) propuso reemplazar el concepto de segmento⁷⁶ planteado por Braslavsky (1986) en los ‘80, por el de fragmento, definiéndolo como “un espacio autorreferido en el interior del cual se pueden distinguir continuidades y diferencias; las primeras marcan los límites o las fronteras del fragmento, las otras señalan la heterogeneidad de esos espacios” (Tiramonti, 2004, p. 27). Desde esta concepción, la *fragmentación* (Tiramonti, 2004) parece representar mejor los cambios en configuración del SEA que se fueron perfilando en los ‘90.

En este esquema, las propuestas escolares se construyeron intentando responder a las demandas de la comunidad que atendían, donde cada grupo social depositaba intereses diferentes en la escolarización de su descendencia⁷⁷, dificultando la construcción de sentidos

⁷⁵ Es por eso que Tiramonti (2004) decide incorporar la dimensión cultural, debido a la pérdida de valores y marcos culturales compartidos por la sociedad, dando cuenta que los fragmentos, al corresponder a mundos culturales distintas, no pueden ser pensados exclusivamente como una organización jerárquica (Ziegler, 2011).

⁷⁶ Braslavsky (1986) en los 80, tal como fue descripto anteriormente, puso en evidencia un proceso de segmentación del sistema educativo a través de la construcción de circuitos diferenciados con relación al origen socioeconómico, bajo el supuesto de pensar a una sociedad como un todo integrado jerárquicamente a raíz de la pérdida de la capacidad homogeneizadora de la escuela. Sin embargo, Tiramonti (2004) consideró que, debido a la ruptura de la matriz estadocéntrica de organización social, se perdió la referencia a un campo integrado, es por eso que ya no existe un sentido común que coordine el espacio educativo.

⁷⁷ A partir de esta diferenciación en los sentidos que adquieren las propuestas educativas, Tiramonti (2004) construyó cuatro perfiles institucionales diferenciándose por las expectativas que depositaban las familias en las instituciones educativas y las propuestas escolares que buscaban responder a las demandas de los grupos que atendían. Uno de los perfiles hacía referencia a las instituciones que buscaban organizar una propuesta en torno de los intereses que tenían ciertos grupos, de sectores altos y medios altos, de conservar las posiciones de privilegios adquiridas por las familias. Es por ello que la propuesta intentaba direccionar las elecciones de lxs estudiantes hacia la renovación del capital cultural y social de estos grupos, basados en una tradición que legitimaba sus posiciones y centrándose en una adecuada preparación para los estudios universitarios, así como también para competir exitosamente en el mundo empresarial. Otro perfil buscaba responder a sectores medios altos que se habían consolidado en esas posiciones a partir del capital cultural adquirido y buscaban que sus hijxs puedan renovarlo apostando a propuestas orientadas por la excelencia académica y el desarrollo de la creatividad. El tercer perfil institucional intentaba satisfacer las expectativas de un amplio

compartidos entre las instituciones (Tiramonti, 2004). Si bien estos cambios podían parecer más democráticos en el sentido de conformar instituciones que reconocían la heterogeneidad, minimizando las estrategias de homogenización, la pérdida de un sentido común por parte de las instituciones educativas también expresaba la conformación de una sociedad donde predominaban los intereses particulares y se constituía un mercado que atendía a cada grupo con una socialización diferencial entre los distintos sectores (Tiramonti, 2003).

En relación a la diversificación de propuestas pedagógicas y a la competencia interinstitucional que se promueve como resultado de las políticas educativas implementadas, se generó un proceso de *selección de doble vía* (Villa, Martínez y Seoane, 2009) donde las familias de los sectores medios altos y altos elegían las escuelas y las escuelas elegían las familias, a través de estrategias de reclutamiento, que les garantizaban a las instituciones educativas cierta homogeneidad en el alumnado y a las familias ciertas propuestas que contribuían a la reproducción de su capital social y cultural. Este mecanismo de doble elección terminó conformando circuitos cerrados de educación caracterizados por propuestas de socialización y formación particulares para los distintos sectores.

Consideraciones finales

En este capítulo hemos hecho un recorrido sobre las distintas formas en las que se trató la tensión entre igualdad y selectividad en el SEA como dos funciones contrapuestas a las que está convocado a cumplir. De allí que en el origen del SEA operaba una dinámica de *inclusión-exclusión* (Tiramonti, 2011) donde la escuela primaria fue pensada para el conjunto de la población porque se orientaba a estructurar una ciudadanía moderna y transmitir normas y valores comunes, mientras que la secundaria estaba relegada a los sectores medios-altos para formar al cuerpo administrativo burocrático del Estado, conservando el acceso a la universidad sólo para la formación de las élites (Suasnabar, 2005). A mediados del S. XX, el carácter selectivo del nivel secundario comenzó a ser tensionado cuando nuevos sectores sociales demandaron mayores años de escolarización. En ese momento se diversificó la oferta de dicho nivel a través de la creación de circuitos alternativos con menor reconocimiento, como fueron las escuelas técnicas y las provinciales, que incorporaron a los nuevos sectores, sin alterar el carácter selectivo del mismo.

Luego nos concentraremos particularmente en lo finales del siglo XX, donde se manifestaron distintas formas de tramitar la tensión entre igualdad y selectividad en el sistema educativo

sector de la clase media en proceso de pauperización, que pretendía una escuela que pudiese brindarle herramientas para la inserción en el mercado laboral y para seguir estudios de nivel superior. El último grupo, estaba conformado por instituciones educativas orientadas a la atención de los sectores que quedaron excluidos del mercado de trabajo y de consumo, es por ello que se centraban en las tareas de contención y asistencia material, con una propuesta pedagógica que queda en segundo lugar de prioridad.

argentino en pos de alcanzar una mayor expansión del nivel secundario. En efecto, como rasgo distintivo desde la vuelta a la democracia se observó, en términos cuantitativos, que el sistema educativo experimentó una fuerte presión ascendente sobre el nivel secundario por parte de los sectores medios y populares para alcanzar mayores años de escolaridad, acompañado por el desarrollo de políticas que buscaban ampliar la obligatoriedad escolar y favorecer el acceso a dicho nivel.

El primer periodo analizado, que se circumscribe desde la vuelta a la democracia hasta la finalización del gobierno radical en 1989, se caracterizó por la configuración de un *sistema segmentado, desarticulado y subsidiarizado* (Braslavsky, 1986). Estas tendencias no pudieron ser revertidas durante el periodo democrático, a pesar de la eliminación de los mecanismos de selección formales, al permanecer mecanismos informales dentro de las propias instituciones que reforzaron la configuración de circuitos educativos desiguales.

En el segundo periodo, correspondiente a la década del noventa, la manera en que se procesó la tensión entre igualdad y selectividad impidió una verdadera redistribución del bien educativo, a pesar de la incorporación de nuevos sectores, porque se lo hizo a través de circuitos de socialización diferenciados, como resultado de la *fragmentación del sistema* y la pérdida de sentidos compartidos (Tiramonti, 2004). De este modo, los sectores privilegiados encontraron en la libertad de elección de las escuelas una herramienta para promover una selección de doble vía (Martínez, Seoane y Villa, 2009), que dificulta aún más el acceso a esos circuitos por parte de otros sectores, reforzando la desigualdad.

En definitiva, a lo largo del siglo XX encontramos distintas respuestas, con variados matices, para procesar e interpretar la tensión entre igualdad y selectividad que pueden comprenderse por el contexto sociohistórico de cada momento y las formas de pensar la política pública. Específicamente, a fines del siglo XX se observó que las políticas educativas implementadas en las distintas coyunturas sociopolíticas tensionaron las dinámicas de selección escolar en favor de una mayor igualdad, que se expresó principalmente en términos de acceso y cobertura. Pero, al mismo tiempo, en pos de preservar estrategias de selección para sostener el monopolio de los saberes socialmente relevantes por parte de los sectores privilegiados, se fueron desarrollando dinámicas de diferenciación a nivel estructural, al permanecer los dispositivos de selección presentes en las instituciones educativas y los mecanismos de diferenciación interinstitucional que promueven una fragmentación educativa. Estos elementos inclinaron la balanza a favor de la función selectiva, tensionando la democratización en el acceso al conocimiento.

Este recorrido no sólo permite introducirnos en las discusiones que se establecieron en el campo académico, sino que abre nuevos interrogantes por responder, como la forma en que se reconfigura el SEA a partir del siglo XXI, particularmente desde la obligatoriedad del nivel secundario establecida en la Ley de Educación Nacional (Ley N°26.206). De este modo, mantiene vigente la preocupación bajo el horizonte de constituir sistemas educativos más justos e igualitarios.

Referencias

- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Braslavsky, C (1986). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y sus crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Duschatzky, S., y Redondo, P (2000). *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Dussel, I (2004). Inclusión y exclusión en la escuela moderna: Una perspectiva postestructuralista. *Cadernos de Pesquisa*, 34(122), 305-335.
- Feldbefer, M., y Gluz, N (2011). Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educ. Soc.*, 32(115), 339-356.
- Fernández, M.A., Lemos, M.L., y Wiñar, D. (1997). *La Argentina fragmentada. El caso de la Educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Filmus, D (1996)..Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y Desafíos. Buenos Aires: Troquel.
- Franco, R (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal* (58), 9-22.
- García Delgado, D (1996). Del Estado de Bienestar al Estado Postsocial. *Estado & Sociedad*. Tesis Grupo Editorial Norma (pp.27-63).
- Giovine, R (2001). Instituciones escolares y hombres públicos para un proyecto de Nación. En: *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno educativo en el ámbito de la provincia de Buenos Aires* [Tesis de Maestría, FLACSO].
- Hunt, S (2009). América Latina en el siglo XX: ¿Se estrecharon las brechas o se ampliaron aún más? <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/LDE-2009-02-02.pdf>
- Ossenbach Sauter, G. (1997). Las transformaciones del Estado y de la educación pública en América latina en los siglos XIX y XX. En: Boom, M. y Narodowski, M. (comp.) *Escuela, historia y poder*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Pineau, P (2014). Reprimir y discriminar. La educación en la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983). *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil. (51), 103-122.
- Puiggrós, A (2003). *Qué pasó en la educación: Breve historia de la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- Rivas, A (2010) *Radiografía de la educación argentina*. 1ra Edición. Buenos Aires: CIPPEC.
- Southwell, M. (2011). Pasado y Presente de la forma escolar para la escuela media. *Práxis Educativa*, 6(1), 67-78.
- Suasnábar, C (2005). La administración de la educación en la Argentina. Conformación de un campo y perfil profesional de los administradores de la educación". *Quaestio, Revista de Estudios de Educacion*, 6(2), 43-55.
- Svampa, M (2001). *Los que ganaron*. Buenos Aires: Biblos.

- Tedesco, J. C: (1982). La función política de la educación. En Tedesco, J. C. *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Bs As: CEAL, (pp.163-182).
- Tedesco, J (1985). Elementos para una sociología del currículum escolar. En Tedesco, J; Braslavsky, C y Carciofi, R. *El proyecto educativo autoritario*. FLACSO-GEL. Buenos Aires, (pp 17-74).
- Tiramonti, G. y Suasnábar, C. (2001). La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación. En Tiramonti, G. *Modernización educativa en los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, (pp. 49-70).
- Tiramonti, G. (2003). Estado, Educación y Sociedad Civil: una relación cambiante. En: Tenti Fanfani, E. (Comp.). *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Altamira, (pp. 87-104).
- Tiramonti, G. (2003a). "20 años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo". Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Veinte Años de Democracia en Argentina*, llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, en octubre de 2003.
- Tiramonti, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Tiramonti, G. (2010). Mutaciones y permanencias en la estructura de gobierno de la educación. *Propuesta Educativa* (33), 43-52.
- Tiramonti, G. (2011). Educación Secundaria Argentina: Dinámicas de selección y diferenciación. *Cuadernos de Pesquisa*, 41(144), 692-709.
- Vassiliades, A. (2009). *Represión y modernización en la escolarización bonaerense durante la última dictadura* [Tesis de Maestría, FLACSO].
- Vassiliades, A. (2012). Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa. [Tesis doctoral, UBA]. Repositorio Institucional UBA: <http://repositorio.filos.uba.ar/handle/filodigital/6060>
- Villa, A., Martínez, M.E., y Seoane, V., (2009). (coord.) *Jóvenes, elección escolar y distinción social. Investigaciones en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vitar, A (2006). *Políticas de Educación. Razones de una pasión*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Weiler, H (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. En: Pereyra, M et al. (comp.) *Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos*. Ed. Pomares-Corredor. Barcelona.
- Ziegler, S. (2011). Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares? En G. Tiramonti (dir). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires: FLACSO, (pp. 71-88).

CAPÍTULO 6

Los años 90: la reforma educativa en el marco de la reforma estatal

*Lucía Trotta, Nicolás Carriquiriborde, Martín Dragone,
Aldana Ponce de León, Paola Santucci y Viviana Seoane*

Introducción

Las reformas políticas de los años 90 fueron un parteaguas en la historia nacional y particularmente en la historia de la política educativa en el marco de la implementación del neoliberalismo en toda América Latina. En este capítulo presentaremos el contexto y los lineamientos generales de la reforma educativa que aconteció en aquellos años, y su inscripción en el marco de un cambio rotundo de las coordenadas que guian las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. ¿Por qué hablamos de una nueva relación entre ellos a finales del siglo XX?

Desde los años 80 gran parte de los países de la región se vieron atravesados –aún con sus divergencias y en diferente magnitud– por vientos reformistas que, en el plano educativo, tendieron en líneas generales a la descentralización de los sistemas, al establecimiento de mecanismos de evaluación nacional, e introdujeron políticas de tipo focalizadas como compensación de las diferencias, así como la implementación de proyectos especiales como modo de inducir la innovación.

De allí que es necesario analizar los modelos de Estado (García Delgado, 1996) y los proyectos educativos en diálogo. ¿Con qué fines? Cómo venimos sosteniendo a lo largo del libro, las características que asume el Estado Nacional delimitan la forma de intervención estatal y la definición de las políticas públicas. En este sentido, hacer esta articulación nos ofrece una clave para reflexionar sobre el modo en que se dirimen los conflictos en materia educativa.

Para ello, nos centraremos en describir la reforma de Estado de los años 90 y su correlativa reforma en el plano educativo como parte de la implementación del modelo neoliberal en la región, así como las implicancias de ésta en varias dimensiones que vinieron a marcar un antes y un después en la historia de la educación nacional, también sus efectos y consecuencias, tanto en términos sociales como educativos. Y para finalizar, proponemos el análisis de un ejemplo concreto de un tipo de política educativa promovida por la lógica neoliberal y de creciente presencia en la región en las últimas décadas: el financiamiento a la demanda.

Buscamos de este modo recuperar, a partir de la reseña de los procesos de reforma en el país y la región latinoamericana, claves para comprender la política educativa en la actualidad, cuando muchas de estas ideas y propuestas reaparecen con fuerza e impugnan la concepción de la educación como un derecho humano y la responsabilidad del Estado en su garantización.

El Proyecto Neoliberal

El neoliberalismo como doctrina económica se asienta en una recomposición de las ideas liberales económicas clásicas como la libertad individual frente al Estado, el libre comercio, la preeminencia del derecho a la propiedad privada, los sujetos como individuos que maximizan sus intereses y la sociedad como una sumatoria de éstos. Por ello, propone para el Estado un rol subsidiario y meramente garante del marco institucional que permita el “libre” intercambio económico entre las partes. Es decir, una visión del Estado estrictamente económica, al mismo tiempo que exalta y promueve un férreo individualismo.

Sin embargo, en su despliegue histórico, el neoliberalismo se convirtió en un proyecto político global hegemónico que fue atravesando múltiples capas de la vida social y encuentra su base de sustentación y legitimación en su imbricación en nuestras prácticas, discursos y subjetividades.

Por ello, es necesario trascender una definición economicista que resulta acotada e incompleta, e identificar “la maquinaria institucional y los marcos simbólicos a través de los cuales se actualizan los supuestos neoliberales” (Wacquant, 2011, s/n).

De allí que proponemos pensar al neoliberalismo como un proyecto político transnacional, conducido por una nueva clase dirigente global, destinado a reconstruir el nexo entre mercado, Estado y sociedad desde arriba. Y que se basa en la articulación de cuatro lógicas institucionales: la desregulación económica; la descentralización, retracción y recomposición del Estado de Bienestar previo; la tónica de la responsabilidad individual; y un aparato penal expansivo, intrusivo y proactivo (Wacquant, 2011).

Bajo este paradigma, la lógica de mercado avanza más allá de la esfera de la economía y rige las relaciones sociales, configurando sociedades con tendencia de mercado, es decir, sociedades con normas, actitudes y expectativas conformes al mercado, donde las políticas estatales se orientan a favorecerlo. Se postula así al mercado como el dispositivo óptimo, no sólo para guiar las estrategias corporativas y las transacciones económicas, sino también para organizar una gama amplia de actividades humanas, incluida la provisión privada de bienes públicos básicos, con fundamentos de eficiencia, relegando otro tipo de criterios como los de la justicia y la igualdad.

En términos históricos podemos identificar su surgimiento en el marco de lo que se denominó “el giro neoconservador” de la mano de los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979-1990) y Ronald Reagan en EE. UU. (1981-1989) y que se impone prontamente como la doctrina hegemónica mundial, pero asume ribetes particulares en su versión latinoamericana.

Hacia fines de los años 80, el surgimiento de este pensamiento conflujo en el marco de una creciente presencia de los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) como nuevos actores de la política mundial, en lo que se denominó el “Consenso de Washington”. Este “consenso” sostenía que las crisis económicas que padecían los países de América Latina se explicaban por la excesiva intervención del Estado y por la aplicación de políticas demagógicas que habían generado una ineficiente administración. Una de las premisas era que había sido el “populismo económico” el que impedía controlar tanto el déficit público como las excesivas demandas salariales. Se desprenden de este “consenso”, en consecuencia, algunas recomendaciones de política económica que tomaron forma como *paquetes de reforma* para países en desarrollo con crisis de deuda, y cuyo principal objetivo fue lograr la “racionalización del Estado” y la reducción de su intervención económica. Dentro de estos postulados se destacan: el libre mercado, la liberalización comercial y financiera, la venta de activos estatales (privatizaciones) y políticas monetarias y fiscales contractivas (reducción déficit fiscal y del gasto público).

En América Latina, luego de la fuerte crisis de la deuda externa de comienzos de los años 80, los países sufrieron el impacto generado por la reconversión productiva internacional y tendieron a insertarse en la nueva economía globalizada a partir de la implementación de las recomendaciones de los organismos internacionales. Estas transformaciones afectaron a los Estados en su rol interventor y dinamizador de los procesos económicos y sociales, a las posiciones de grupos sociales al interior de los Estados, la jerarquía de los valores, la distribución social de responsabilidades, entre otras dimensiones. En este sentido, existe cierto consenso en señalar que en América Latina las políticas neoliberales se implementaron tempranamente y con particular fuerza (Pazmiño, 2020).

Se impuso así una “receta” única para las crisis económicas que atravesaban los países latinoamericanos basada en las premisas neoliberales y que irá cobrando forma en cada país de manera singular.

En el caso de Argentina, el modelo neoliberal comienza a implementarse en nuestro país en la década de 1970 a partir del golpe cívico-militar-eclesiástico de 1976 y se profundiza en la década de 1990 de la mano de los gobiernos menemistas. Esta emergencia del modelo neoliberal se da en un escenario internacional de cuestionamiento al modelo de Estado benefactor o social previo (García Delgado, 1996) y en un escenario de crisis del capitalismo fordista imperante. Aun cuando en nuestra latitudes hubo momentos de quiebre de este proyecto neoliberal en las primeras décadas del nuevo siglo, éste reaparece con fuerza en diversos momentos de nuestra historia reciente demostrando su vigencia y su fortaleza, así como su carácter de proyecto político transnacional (Martínez y Seoane, 2020)

Asimismo, cabe destacar que en cada uno de los momentos de nuestra historia nacional en los que el programa neoliberal se desplegó con mayor fuerza y amplitud, esto fue posible a través de la represión de amplios sectores sociales que cuestionan dicho modelo.

En este sentido, la dictadura argentina tuvo como objetivo refundar las bases materiales y simbólicas de la sociedad a través de un doble movimiento: por un lado, mediante el terrorismo

de Estado y su política de represión que apuntó al exterminio y disciplinamiento de vastos sectores sociales movilizados (persecuciones, secuestros, torturas, exilios forzados, desapariciones, robo de bebés y asesinatos); por otro, puso en marcha un programa de reestructuración económico-social que produciría hondas repercusiones en la estructura social y productiva en el largo plazo, como veremos a continuación.

La reforma de Estado

La Reforma de Estado se enmarca en la reestructuración de las relaciones entre Estado-mercado-sociedad en toda América Latina entre los años 80 y 90 y tuvo al Neoliberalismo como trasfondo ideológico.

La dictadura militar de 1976 inaugura el cambio de patrón de acumulación del capital en Argentina: se deja atrás la segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones y se inicia el régimen de acumulación neoliberal (Basualdo, 2020). Esta nueva fase del capitalismo mundial, basado en la valorización financiera⁷⁸ y en la integración productiva a escala mundial canalizada por empresas transnacionales, tuvo en nuestro país su fase más profunda y excluyente. El objetivo de la dictadura, tanto por vía represiva como por vía económica, mediante la implementación de medidas de apertura económica y desregulación del mercado, fue destruir las bases económico-sociales del Estado de Bienestar o Estado social (Wainer, 2018). La redistribución del ingreso fue entonces un hecho fundacional de la dictadura con la consecuente caída del salario real y la disminución de la participación de los asalariados en el PBI, a lo que se fue sumando un alza en la desocupación, producto del profundo proceso de desindustrialización que se iniciaba.

El primer gobierno democrático bajo el mandato del radical Raúl Alfonsín (1983-1989) tuvo un final precipitado, a través del adelantamiento de las elecciones y del traspaso anticipado del mando al presidente Carlos Menem, como producto de una gran crisis hiperinflacionaria que afectaba la economía del país a fines de la década de 1980. En ese contexto prosperó un discurso generalizado en el ámbito político y social, que interpretaba la hiperinflación como una crisis estatal producto de un “excesivo intervencionismo”⁷⁹. Entonces se planteó la necesidad de “modernizar el aparato público” para realizar un uso eficiente de los recursos y alcanzar un logro

⁷⁸ La economía basada en la valorización financiera promovió la desvinculación de la economía real (industrias principalmente). El proceso económico ya no se centrará en la producción de bienes industriales, y de un proceso de concentración económica donde la unidad es la empresa, se pasa a un proceso de centralización del capital donde la unidad económica mínima es el *grupo o conglomerado económico*. Todo ello sostenido por una tasa de interés más alta en el mercado local, que incitaba a la especulación, y favorecía el endeudamiento externo para valorizar ese dinero en el mercado financiero interno y después fugarlo al exterior. De este modo, la contrapartida del creciente endeudamiento externo (que sólo para el periodo de la dictadura pasó de 13 mil millones a 46 mil millones de dólares) fue la fuga de capitales (Basualdo, 2001).

⁷⁹ Desde esta perspectiva se elaboraron una serie de críticas a la participación estatal en la economía y la sociedad civil, aludiendo que el Estado era un órgano burocrático incapaz de reaccionar ante las exigencias del nuevo contexto y por lo tanto ineficiente.

eficaz de los objetivos. En un contexto de incertidumbre generalizada y crisis hiperinflacionaria, la reforma estructural del Estado propuesta por el gobierno menemista vino a augurar estabilidad económica y a generar la viabilidad política para su implementación.

Si bien el modelo neoliberal ya se había instalado a fines de la década de los 70, encontró una nueva modalidad de implementación que no requería de la coerción social como en el régimen dictatorial –aunque éste allanó el camino a través de la derrota de los sectores populares para que luego se pueda profundizar y consolidar el modelo–, logrando generar un discurso socialmente aceptado dentro del régimen democrático, a través del consenso, por ser presentado como la única solución posible (Basualdo, 2001; Vilas, 2011).

Así, los elementos estructurantes del neoliberalismo ya señalados se afianzarán en los años siguientes consolidándose en la década de 1990 bajo el *modelo de la convertibilidad*⁸⁰ en el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Este modelo tuvo sus bases en “la desregulación, la privatización masiva de empresas públicas y la precarización laboral” (Varesi, 2010, p. 145); junto a la estabilidad monetaria, reprogramación de la deuda externa, abandono del rol del Estado en la promoción del desarrollo y cambios en la administración y el financiamiento de las políticas sociales (Hintze, 2007).

Bajo este modelo, el Estado se desentendió de las funciones productoras y benefactoras que antes había desarrollado para concentrarse en el control y la promoción de la actividad privada⁸¹. Este artilugio de modernización no implicó que el Estado deje de intervenir, sino que su intervención fuera diferente.⁸²

Sin embargo, también mantuvo la tarea de garantizar la gobernabilidad a partir de la neutralización del riesgo social, que implicaba inexorablemente cambios en el modo de intervención política, es decir, en la manera de hacer y pensar la política (Lechner, 1996).

En efecto, la reforma del aparato estatal se organizó a partir de la contracción del Estado con relación a:

- El aparato productivo: por medio de la privatización de las empresas públicas prestadoras de bienes y servicios (teléfono, transportes, aéreos, medios de comunicación) bajo una regulación muy laxa que habilitó la formación de oligopolios de capital nacional y extranjero. A partir de este momento el acceso a los servicios se regirá

⁸⁰ El Plan de Convertibilidad (Ley 23928/91) supuso la modificación de la política monetaria implementando un tipo de cambio fijo (un peso argentino = un dólar estadounidense), que requería un respaldo de reservas (dólares) por cada peso circulante. Esto supuso la pérdida de una política cambiaria y no podría haberse realizado sin la privatización de las empresas estatales que posibilitaron el ingreso de gran cantidad de divisas.

⁸¹ Emmerich (2000) sostiene que hay una tendencia hacia sociedades de mercado, o sea, una sociedad con normas, actitudes y expectativas conformes al mercado, cuyo patrón social es definido como *matriz mercadocéntrica*. Para más detalle ver el capítulo 7 de este libro.

⁸² Este cambio con respecto al achicamiento de las funciones del Estado suele asociarse a la reducción del gasto público, pero en realidad algunos autores (Emmerich, 2000; Oszlak, 2001) identifican un aumento del gasto público, lo que implica un Estado más “gastador” pero con menos funciones. Es por ello que Oszlak (2001) propone hablar de *Estado transversal* para referirse a esta nueva forma estatal que supone nuevos modos de interacción entre los distintos niveles jurisdiccionales, a partir de la asunción por parte de los estados provinciales de funciones que antes le eran propias al Estado nacional. Esto implicó el achicamiento del Estado nacional y el crecimiento del nivel provincial bajo la dependencia del tesoro nacional.

por la lógica de la oferta y la demanda, y el Estado sólo asistirá a quienes no pueden pagarlo.

- Regulaciones económicas: se dio un proceso de apertura económica basado en la quita de las restricciones a las importaciones y la eliminación de los subsidios a las exportaciones, lo que generó un ingreso masivo de productos importados con los cuales la industria nacional no podía competir, generando una fuerte desindustrialización de la economía (Basualdo, 2001). Como resultado de estas medidas de desregulación, se produjo el cierre masivo de pequeñas y medianas empresas y la consecuente generalización del desempleo, repercutiendo negativamente sobre la equidad social.
- Funciones de apoyo y personal: a partir de la tercerización de servicios, despidos masivos a trabajadores y retiros voluntarios. Lo que fue acompañado de una reforma laboral que trajo aparejados cambios profundos normativos y el desmantelamiento del marco regulatorio anterior, fundado en los derechos del trabajador y el poder de negociación de los sindicatos. Con la nueva Ley de empleo cambia el modo de intervención estatal en la relación entre capital y trabajo. La ley promovía la flexibilización del contrato de trabajo y la creación de nuevas modalidades de contratación. Como consecuencia se dio un fuerte incremento en el número de desempleados y una ampliación del sector informal.
- Capacidad de decisión soberana: la globalización trajo aparejada la interdependencia entre países y el debilitamiento de autonomía de los estados nacionales frente a las entidades supranacionales que inciden en la definición de la agenda de la política nacional. Organismos como el FMI, BM, BID, CEPAL, PNUD, UNICEF y UNESCO, se convirtieron en actores fundamentales de la política local adquiriendo una posición de liderazgo en la definición de los problemas sociales y en la producción de herramientas conceptuales para su abordaje (Merklen, 2005).

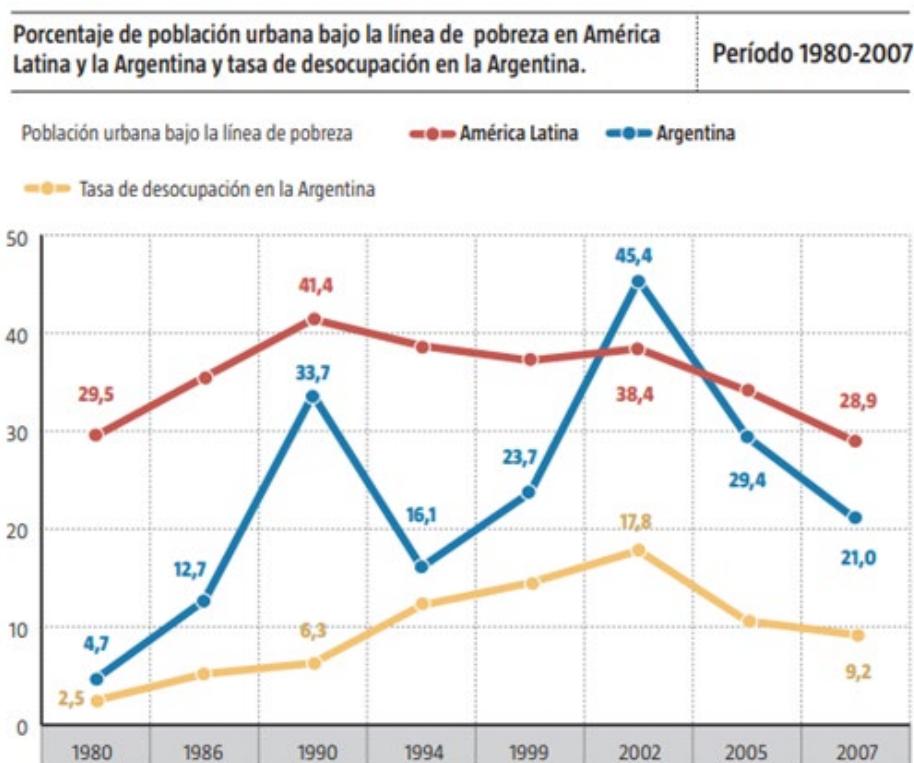
Todo ello, fue de la mano de procesos de descentralización política que implican la derivación de áreas neurálgicas de la política a niveles provinciales para la gestión, administración y financiamiento de los servicios públicos, como ocurrió en el caso de las áreas de educación y salud. Esta situación conlleva, más que a una desaparición del Estado, a un nuevo modo de intervención estatal a partir de la redefinición de los dispositivos para el abordaje de los problemas y la reorientación de las políticas sociales, pasando de políticas universalistas al diseño de políticas focalizadas implementadas a través de proyectos especiales que modificaron los modos de vinculación entre el Estado y la sociedad civil (Merklen, 2005). De allí que autores como Oszlak (2001) pasen a denominarlo *Estado transversal*, es decir, el Estado no se achica, sino que modifica su forma de funcionamiento, y tampoco deja de intervenir, pero lo hace en beneficio de la iniciativa privada.

Los resultados de estos procesos de reforma de Estado tuvieron un fuerte componente de redistribución de la riqueza: se dio un fuerte deterioro de las clases medias-trabajadoras que tuvo como contracara el incremento acelerado de la fortuna de los grandes grupos económicos, las empresas transnacionales y el sector financiero.

Lo que puede observarse a partir de dos indicadores: la tasa de desocupación que dejaron esos años y el coeficiente de Gini.

La tasa de desocupación⁸³ ha sido clave en la historia argentina reciente. Lo remarcable es el aumento sensible de la desocupación en los años noventa, incluso en un contexto de expansión de la economía. Como se observa en el Gráfico 6.1, la tasa de desocupación pasó del 6,3% en 1990 al 17,8% en 2002, con un crecimiento constante durante todo el período, que recién disminuyó con la recuperación económica posterior (2004-2008).

Figura 6.1. Porcentaje de población urbana bajo la línea de pobreza en América Latina y Argentina y tasa de desocupación en Argentina



Nota 1: En América Latina se considera la pobreza de 19 países de la región.

Nota 2: En la Argentina, entre los años 1980 y 1990, se considera la pobreza del Gran Buenos Aires.

Nota. Reproducido de Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

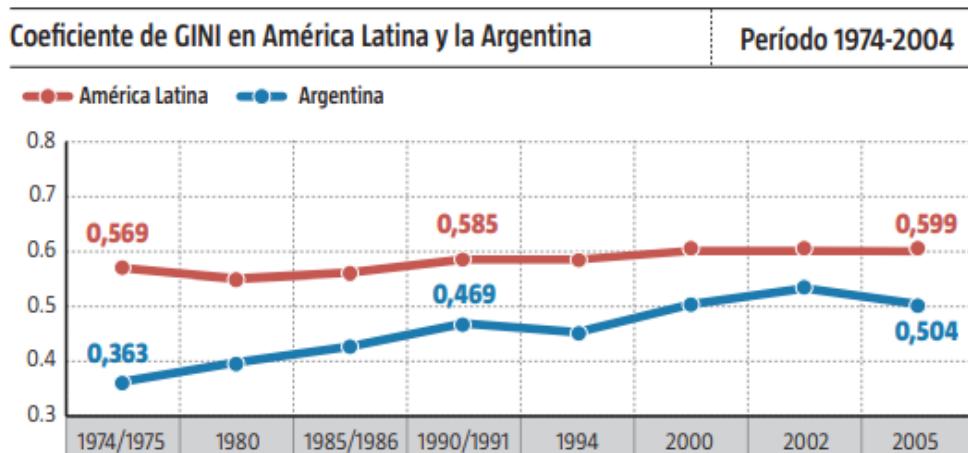
El siguiente indicador clave refiere a las desigualdades y es medido a partir del Coeficiente de Gini⁸⁴ (Figura 6.2). La gravedad de la evolución de este indicador para la Argentina enmarca y da nuevas dimensiones al crecimiento de la pobreza. Argentina es el país donde más aumentó

⁸³ La tasa de desocupación mide las personas que no tienen ocupación, están disponibles para trabajar y buscan empleo activamente, como proporción de la población económicamente activa (PEA).

⁸⁴ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en los ingresos. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

la brecha de ingresos de toda América Latina entre 1975 y 2005. Así, el Coeficiente de Gini pasó de 0,36 a 0,50 entre esos años, mientras América Latina mantuvo casi constante este indicador, en un nivel cercano a 0,6.

Figura 6.2. Coeficiente de GINI en América Latina y Argentina



Nota 1: En América Latina se consideran 14 países de la región.

Nota 2: En la Argentina entre 1974 y 1980, se considera Gran Buenos Aires y para el resto de los años 24 ciudades.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CEPAL e INDEC.

Nota. Reproducido de Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

Es decir, como corolario de la implementación del modelo neoliberal y la reforma de Estado nos encontramos hacia el año 2001 con una estructura social polarizada, una extrema concentración de la riqueza, tasas de desocupación desconocidas para la historia argentina, y un fuerte empobrecimiento y fragmentación de los sectores medios y bajos de la población.

Asimismo, la forma de intervención estatal sufrió grandes cambios. Como señala Merklen (2005), en primer lugar, se reconfiguró el mapa de actores que participan en la política pública, dando lugar ahora a la presencia de grupos u organizaciones de la sociedad civil, del ámbito económico, pero también organizaciones transnacionales, en la definición y orientación de la política. Asimismo, se modificó la forma de conceptualizar los destinatarios de las políticas que pasaron de ser considerados “sujeto de derecho” a “objeto de políticas asistenciales”, y que tuvo su equivalente en el pasaje de la figura del *trabajador/ciudadano al pobre* (pensado como carente y definido desde lo que le falta). Esto vino de la mano de un cambio en los sistemas de protección social y normas de regulación del salario, donde la normativa pasa de expresar la universalidad de los derechos a una adjudicación de planes y programas para garantizar la subsistencia, sin poner en cuestión el modelo desigual que genera ese nuevo caudal de pobreza. De allí que el pasaje de las políticas universales a las focalizadas se base precisamente en un cambio de concepción de las políticas como derecho a las políticas como *compensaciones y asistencias* que buscan precisamente compensar la desigualdad antes que cuestionarla. En este esquema de políticas focalizadas la mirada está puesta en los que tienen la condición de pobreza y no en

las dinámicas sociales que configuran la causa del empobrecimiento y así la pobreza se convierte en un asunto de política social deslindado de la política económica. Y este esquema, que focaliza sobre los pobres, contribuye a la fragmentación de las identidades colectivas (Lechner, 1996).

Todos estos factores, más el incremento en la tasa de desocupación y el inicio de un proceso recesivo en materia económica, actuaron como elementos disciplinadores del conjunto de la sociedad. Sin embargo, cabe destacar que la implementación de la reforma estructural del Estado y las ideas neoliberales en el país no se dieron de manera lineal ni sin conflictos y resistencias.

Durante la década que va de 1991 a 2001, la mayoría de las regiones del país registraron una fuerte expansión de la conflictividad social, principalmente como respuesta a la implementación de las políticas neoliberales que registran y anulan derechos sociales ya adquiridos (condiciones de trabajo, salarios dignos, educación pública, etc.).

Estos conflictos comenzaron con un gran peso de los gremios y sindicatos y luego fueron virando a actores sociales no agremiados (desocupados, vecinos, etc.). Las “huelgas” fueron acotadas, aunque con paros generales más largos y de las grandes movilizaciones se pasó a los cortes de calle, puentes, rutas, asambleas, caravanas de protesta⁸⁵, y en el transcurso de la década, aparecieron las “nuevas formas de protesta” como escraches, encadenamientos y “performance”, que daban cuenta de la transformación del tejido social y productivo.

Podemos así, asumir que, con la implementación del modelo de estado pos-social o neoliberal, el pasaje a un nuevo modelo societal se tradujo en una fuerte transformación de las pautas de integración y exclusión social, proceso que multiplicó las desigualdades sociales preexistentes y aumentó las distancias sociales, así como engendró la pérdida de aquellos soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto, con referencia al mundo laboral, como así también en relación con la pertenencia de clase.

La Reforma Educativa

La reforma educativa se entiende en el contexto de la reforma de Estado y va de la mano del rediseño del rol del Estado Nacional en materia de política educativa.

La década del 80, signada por la crisis económica en todos los países de América Latina, tuvo entre sus consecuencias fuertes recortes del gasto público destinados a los servicios sociales. Como ya mencionamos, como producto del ajuste estructural en la región se agravó la

⁸⁵ Entre éstos se destacan: el Santiagazo de 1993, la pueblada de Cutral-Có y plaza Huincul de 1996, la pueblada de Tartagal en 1997, la Plaza del aguante Correntino de 1999, entre otros. En el plano educativo se destacan acciones de protesta y resistencia como la Carpa de la dignidad docente: conocida como “La Carpa Blanca” fue una metodología de lucha novedosa, estuvo instalada en la Plaza Congreso de CABA desde el 2 de abril de 1997 hasta el 30 de diciembre de 1999. Por allí pasaron docentes de todo el país que ayunaban en reclamo por la reforma educativa y fue acompañada por amplios sectores de la sociedad como distintas personalidades de la cultura, las artes, la política, que acompañaron. Logró la instalación en la agenda pública del tema de la inversión educativa y la sanción de la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID).

situación de pobreza en toda América Latina (41% en 1980 a 46% en 1990) y la fuerte reducción del gasto social empeoró la situación principalmente de la población más vulnerable.

En términos educativos, como producto del ajuste estructural y de la austeridad fiscal, los años 80 dejaron un saldo de aumento de la matrícula escolar en desmedro de la calidad educativa con altos índices de repitencia y abandono (Carnoy y de Moura Castro, 1997). La disparidad de la calidad educativa tanto en comparación con la de los países desarrollados como dentro de cada país nos muestra el fenómeno de la segmentación educativa por el que existe variación entre la oferta de las distintas escuelas conformando circuitos diferenciados según la población a la que está destinada. Por todo ello, la pregunta por la reforma educativa a principios de los años 90 comienza a tomar forma como un modo de subsanar dicha desigualdad.

Sin embargo, esta reforma fue impulsada en el marco de la implantación del proyecto neoliberal en la región y de un ajuste estructural del estado y del presupuesto educativo, por lo que es necesario analizar sus resultados en relación con dicho contexto.

Así, observamos que, en los primeros años del gobierno de Carlos Menem, de la mano de la implementación de la reforma del estado, se llevó adelante lo que denominamos la “Reforma educativa”. Bajo las mismas coordenadas que guiaron ese proceso más general de reestructuración del estado, entre 1991 y 1995 se sancionaron tres leyes imprescindibles para estructurar, moldear y reconfigurar el campo educativo. Estas son: Ley de Transferencia de Servicios Educativos (24.049/92 –votada en el 91 y promulgada en enero del 92–), Ley Federal de Educación (24.195/93) y la Ley de Educación Superior (24.521). Esta normativa avanzó en rediseñar el mapa de responsabilidades entre el gobierno nacional y las provincias, rearticular el sistema educativo, generar nuevos sentidos alrededor de lo público, y tensionar el principio de gratuidad y responsabilización estatal, entre otros.

La Ley Federal (LFE) de 1993 significó un hito importante en la historia de la educación argentina en tanto fue la primera ley de educación en legislar todos los niveles y modalidades existentes del Sistema Educativo Argentino, pero también porque vino a desarmar el patrón educativo y la configuración histórica del gobierno de la educación de carácter centralista, así como a instalar ciertas lógicas totalmente disruptivas con la tradición del sistema con predominancia público-estatal, en consonancia con los cambios de época.

En primer lugar, cabe destacar que la LFE cristalizó las políticas de subsidiariedad acorde con el ideario neoliberal, por un lado, pero también de la Iglesia Católica, que además mostró su poder de influencia en el debate del texto de la ley. Emanó así de su texto una relativización del rol principalista del Estado (Correa y Giovine, 2010)⁸⁶, como del principio de gratuidad, al dejar claro ya en sus primeros artículos que la responsabilidad de la educación recae sobre el Estado en concurrencia con las familias (como agente natural y primario), las provincias, la iglesia, las organizaciones de la sociedad civil (Art. 4). Es decir, diluye el rol principalista del Estado y

⁸⁶ Lo que nos interesa señalar es que en el campo de la política educativa analizar el carácter principal o subsidiario del Estado es central para comprender el alcance de su intervención, respondiendo al modelo que se va configurando con la suma de decisiones económicas, culturales, políticas y sociales que dan dirección al proyecto de país.

promueve la participación privada en la ampliación del acceso (Art. 3). Emerge así del espíritu de la ley un corrimiento de una concepción de la educación como un derecho ciudadano para convertirse en un bien de cambio, en total dialogo con la reorganización social alrededor del mercado que imponía el proyecto neoliberal.

En segundo lugar, podemos decir que la Ley Federal significó un ordenamiento comprehensivo del sistema educativo, modificando la organización estructural del mismo. En este sentido, reorganizó la división entre primaria y secundaria, conformando bloques de Enseñanza General Básica en tres ciclos (1, 2 y 3), que abarcaban los años de la antigua primaria pre-reforma (de 1° a 7°), más los primeros dos años de la secundaria (1° y 2°). Cada estudiante que transitaba la escolarización en este formato cursaba hasta 9° año, el cual era el último de carácter obligatorio. Posteriormente se proseguía a los estudios secundarios, los cuales fueron renombrados como Polimodal, el cual estaba organizado en distintas orientaciones (Humanidades, Economía, Naturales, Artes, entre otras), de 3 años de duración, aunque no tenía carácter obligatorio.

Es decir, La LFE amplió a 10 años la obligatoriedad escolar (sumando a los 9 años de la EGB un año del Nivel Inicial). Sin embargo, los problemas para garantizar la cobertura en el Nivel Inicial hicieron que esta extensión sea más bien declamativa que real para amplias capas de la población, al mismo tiempo que la nueva estructura tendió, en muchas escuelas, a una “primarización” del sistema (Hischberg, 2000; Puiggrós, 2015). Respecto del cambio de estructura, Tiramonti y Suasnabar (2001) advierten que el objetivo del mismo radicó en aumentar los años de escolarización desestimando las aspiraciones de ascenso en el sistema educativo, al crear la EGB como un ciclo con identidad propia que rompe con la idea de continuidad entre primaria y secundaria.

En tercer lugar, y sobre la base de las transformaciones que supuso la implementación de la Ley de transferencia educativa del año anterior, la LFE consolidó el gobierno de la educación de acuerdo con las reformas de Estado implementadas desde el comienzo de la gestión menemista, a partir fundamentalmente de dos componentes principales: la descentralización y la evaluación.

La Ley de transferencia educativa, había dispuesto ya en 1992 la transferencia de todos “*los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos*” a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Art.1). Es decir que, desde ese momento la gestión y financiamiento de las escuelas secundarias, escuelas técnicas e Institutos de Formación Docente (sumados posteriormente) pasan a manos de los estados subnacionales (provincias y Ciudad de Buenos Aires), quedando el Ministerio nacional como “un ministerio sin escuelas”.

Esto vino a completar un proceso de descentralización administrativa y funcional iniciado hacia la década del 60 a partir de la realización de una serie de convenios entre el gobierno nacional y las provincias y la derogación de la Ley Láinez que hasta ese momento facultaba al estado nacional a crear escuelas en territorios provinciales abonando a la primacía de éste como proveedor principal de la educación y a un SEN de carácter fuertemente centralizado, homogéneo y uniforme. Proceso que cobra mayor alcance con la Ley 21.809/78 de la dictadura

militar, que establece la transferencia de las escuelas primarias de la órbita del poder ejecutivo nacional a los gobiernos provinciales y culmina con la citada ley de transferencia de 1992 y el traspaso de los establecimientos de los niveles restantes (Suasnábar, 2009).

Según diversas fuentes (Vior, 2008; Minteguiaga Garabán, 2009; Rodrigo, 2006), estas políticas tuvieron motivaciones de claro tinte economicista, en tanto en un contexto de fuerte ajuste fiscal en las cuentas nacionales, era necesario desembarazar al gobierno central de “gastos”. Medidas claramente influenciadas por las presiones de los organismos de crédito internacionales (sobre todo el FMI), cuya política ata los desembolsos de los préstamos obtenidos a una comprobación de la reducción en los gastos públicos. Es decir, en un escenario que es necesario pagar las deudas contraídas con el FMI y demostrar un ajuste fiscal acorde a sus requerimientos, la política de descentralización vino a desembarazar al gobierno nacional de una gran porción del gasto social, con el consecuente impacto en términos de desigualdad y desarticulación del sistema.

Por otro lado, la ley de transferencias impactó fuertemente en la redefinición de las responsabilidades de las jurisdicciones. En línea con lo antes descrito, más que hablar de un achicamiento o reducción del Estado Nacional, es mejor caracterizarlo como una redefinición de sus responsabilidades, que se vincula con un pasaje de una forma de gestión burocrática y verticalista a una flexible o postburocrática (Suasnábar, 2017). El Ministerio de Educación Nacional (MEN), libre de la gestión cotidiana del sistema, se reservó determinados resortes para su conducción. Entre estos, la Red Federal de Formación Docente, las políticas de Evaluación, la producción de información estadística, la definición de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y los programas educativos compensatorios (Suasnábar, 2009; Minteguiaga Garabán, 2009). Se puede hablar así de procesos que van en dos vías: al tiempo de que se descentraliza administrativamente el sistema hacia abajo, arriba se operan formas y dispositivos de recentralización (Feldfeber e Ivanier, 2003), instaurando una nueva forma de gobierno del sistema educativo. Es decir, mientras ahora los gobiernos subnacionales (provincias y CABA) se hacen cargo de la gestión, administración y financiamiento de los sistemas educativos, el gobierno nacional despliega una modalidad de gobierno *a distancia* a partir de la formación docente; la definición de contenidos; la asistencia focalizada con financiamiento, programas y recursos técnicos; y de la evaluación. En este punto cabe señalar que el Estado se vuelve un agente evaluador, implementando, por ejemplo, el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (ONE), lo cual según los defensores de la reforma, permite la libre competencia de instituciones en el mercado educativo por la matrícula, lo que llevaría en consecuencia a elevar la calidad de los servicios; mientras que para los más críticos, instala fuertes mecanismos de control sobre el sistema a partir de instalar una lógica de rendición de cuentas o *accountability* propuesta por la Nueva Gestión Pública⁸⁷.

⁸⁷ Para más detalle de la NGP ver capítulo 7.

Por su parte, la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995 es parte de un ciclo novedoso de políticas dirigido hacia el sector universitario en su conjunto. Al contrario de los otros niveles educativos, los años 90 inauguran para las universidades nacionales una nueva forma de vinculación con el Estado basado en la rendición de cuentas a partir de lo que se denominó el *Estado Evaluador*. La LES implicó cambios significativos para el funcionamiento del nivel al introducir innovaciones en cuanto a la estructura del sistema, los regímenes de coordinación interuniversitaria, los títulos y habilitaciones, la evaluación institucional, la acreditación de carreras y nuevos modos de financiamiento. Esta ley fue objeto de cuestionamiento por distintos sectores de la comunidad universitaria dado el carácter contradictorio que adopta el texto de la norma. Por ejemplo, por un lado, establece la responsabilidad indelegable del Estado en la prestación del servicio de educación superior y, por otro lado, crea las condiciones jurídicas para su arancelamiento al mencionar el cobro de “contribuciones o tasas por los estudios de grado”. De este modo atenta contra la larga tradición de gratuidad defendida históricamente por estas instituciones.

Asimismo, dicha ley avanza fuertemente en la configuración de un sistema nacional de evaluación con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), fijándose la obligatoriedad de la evaluación interna y externa de las instituciones universitarias y la acreditación de carreras de posgrado y de grado (dentro de estas últimas sólo las correspondientes a profesiones reguladas por el Estado). Al respecto, desde la comunidad universitaria se advirtió que estas lógicas de evaluación podrían vulnerar el principio de autonomía universitaria defendida desde la tradición reformista de 1918, al promover un mayor control por parte del gobierno nacional.

En este punto cabe señalar como parte esencial de la reforma el rol de los organismos internacionales como nuevos actores que emergen en la definición y orientación de la política educativa del período a través del asesoramiento técnico y otorgamiento de fondos para determinadas políticas. Más específicamente, el Banco Mundial (BM) pasó a ocupar un lugar central dentro de los organismos internacionales como consultor educativo de los países en desarrollo. El paquete de reforma propuesto por el BM incluía financiamiento, aunque terminó siendo más importante aún su papel como fuente de asesoramiento en materia educativa. Este paquete de medidas buscaba mejorar el acceso, la equidad y la calidad de los sistemas escolares, especialmente de la educación básica. Sin embargo, se trató de una propuesta homogénea que desconocía las particularidades de los países que conforman la región y la delicada situación por la que atravesaban sus sistemas, al mismo tiempo que tendió a socavar las decisiones soberanas en materia educativa del país.

Asimismo, la reforma supuso la instalación de ciertas lógicas y modalidades de política que vinieron a marcar un antes y un después en el campo de la política educativa.

Con el pasaje de una matriz societal estado-céntrica a una mercado-céntrica como telón de fondo (Emmerich, 2000), en el plano educativo se observa la intromisión de una lógica de mercado que pasa a articular la dinámica interna del propio sistema, legitimando valores como

la eficiencia y la competitividad como los criterios válidos para la distribución de los beneficios sociales y educativos⁸⁸.

La contracara necesaria para esta primacía del mercado es un proceso de desjerarquización de lo público. Es decir, de la mano de un ataque sistemático a todo el conglomerado de instituciones público-estatales, los espacios públicos se degradan como espacio de lo común y la escuela termina siendo la expresión de valores, saberes y patrones socializadores de grupos específicos. De este modo, lo particular se cuela en la esfera pública y expresa así, en el plano educativo, una sociedad cada vez más fragmentada y polarizada (Tiramonti, 2001)⁸⁹.

Todo ello se traduce en nuevas modalidades de políticas que ponen a la ciudadanía en cuestión. Nos referimos a las políticas focalizadas que se contraponen a las políticas de tipo universal que habían primado hasta ese momento. Éstas últimas suponen una oferta homogénea, cierta equivalencia de los capitales que posee la población y se construyen sobre el principio de igualdad. Al mismo tiempo que la presencia estatal se materializa a través de canales burocráticos de ejecución y control (Tiramonti, 2010)

Mientras que en el marco de una sociedad cada vez más desigual y polarizada, las políticas focalizadas implican la identificación de un problema (como carencia por satisfacer) y quienes lo padecen (población objetivo) (Franco, 1996), sin reconocer a ese otro como sujeto y atribuyéndole el carácter de “carenciado”. Es decir, incorpora la diferencia social desde una lógica asistencial y no de reconocimiento. Pero esta modalidad de políticas no busca desarticular la situación de desigualdad o la polarización social que generan esas distribuciones desiguales de capitales y posibilidades, sino que se enfoca en aportar a una coexistencia menos conflictiva entre los polos. De allí que también se las denomine *políticas compensatorias*, ya que buscan compensar en términos materiales ciertas carencias y no apuntar hacia sus causas. El Estado queda invalidado para intervenir en la distribución de la riqueza y se retrotrae meramente a proveer un mínimo de bienes y servicios a aquellas poblaciones identificadas como carentes o pobres, aquellas mismas que el modelo económico expulsa.

El ejemplo paradigmático de este tipo de políticas en materia educativa en los años 90 fue el Plan Social Educativo (PSE)⁹⁰ creado en 1993, destinado a la *población pobre*, y a través del cual se realiza una operación de recortar la totalidad del sistema educativo argentino a una cantidad de escuelas destinatarias de la política a las que se envían recursos (libros, materiales didácticos, etc.) y/o en las que se construyen o reparan edificios escolares (Barreyro, 2001). El PSE abarcó a todas las provincias, pero con diferente alcance en su cobertura con relación a la definición de zonas con “mayores necesidades”, siendo las provincias del noroeste argentino las mayores beneficiarias. Esta política tuvo efectos contundentes no sólo en el plano distributivo sino también en el plano de la construcción de un tipo de subjetividad acorde a los tiempos del mercado y la exclusión social. En este sentido, promovió un tipo de sujetos “sujetados” a su

⁸⁸ Para más detalle ver capítulo 7.

⁸⁹ Para más detalle ver capítulo 7.

⁹⁰ Ver también Capítulo 10.

condición de pobreza y en una relación dependiente con los proveedores de esos recursos materiales, interpelando a los destinatarios de la política de acuerdo con su condición social: ya no como ciudadanos sino en su condición de pobres. Lo que sin duda contribuyó a la ruptura de un imaginario común de la sociedad.

De este modo, colaboró en la construcción de sujetos de necesidad y asistidos en detrimento de sujetos activos que demandan, diluyendo el atributo de ciudadanía como parte esencial de la política educativa (Duschatzky y Redondo, 2000).

Con ello se refuerza una marca distintiva del período que es la configuración de nuevas identidades en relación con la lógica del mercado: sujetos ganadores y perdedores. Mientras que estos últimos son los destinatarios de la intervención estatal en clave compensatoria, los primeros hacen referencia al rol de la escuela en la construcción de subjetividades que respondan al mundo globalizado, a partir de la enseñanza de las nuevas tecnologías y las lenguas extranjeras. La idea es formar un sujeto competente orientado al mercado de consumo, porque a través del sistema educativo se buscaba otorgar habilidades que sirvieran tanto para competir en el mercado de trabajo como para el ejercicio de la ciudadanía sin implicar la participación pública sino el cosmopolitismo, desplazarse y ser consumidor (Tiramonti, 2003).

Este es el sujeto que se convierte en la marca aspiracional de la época, mientras que las grandes masas de población van siendo excluidas de la posibilidad de intercambio en ese mercado y de toda la red institucional que oficiaba de mecanismos de integración social que se va desarmando al calor de la reforma y el achicamiento del Estado.

Políticas educativas promovidas desde la concepción neoliberal: financiamiento a la demanda

Hasta acá reseñamos la emergencia del proyecto neoliberal y la modalidad que fue asumiendo en nuestro país en los años 90 en el marco de una reforma de estado y su consecuente reforma educativa, modelo que en gran parte de los países de América Latina fue fuertemente impugnado en las décadas siguientes con lo que se denominó el post-consenso de Washington y la reaparición del Estado en su rol de regulador e intervención social.⁹¹ Sin embargo, el neoliberalismo lejos de desaparecer reaparece con fuerza en la última década de la mano de gobiernos de extrema derecha que amalgaman a los principios neoliberales un fuerte componente conservador. De allí que vuelvan a circular con fuerza ideas que fueron características de las décadas reformistas en la actualidad.

⁹¹ Para más detalle ver capítulo 4 y capítulo 7.

En este marco, se expande y consolida una modalidad de asignación de recursos basada en el financiamiento a la demanda, política que se promueve con asiduidad desde la concepción neoliberal en educación.

¿Qué implica financiar la demanda de la educación?

El sistema educativo argentino sostuvo desde el momento de su constitución una política de asignación de recursos que ha sido y es el financiamiento a la oferta: “las autoridades definen de forma directa y por medio de procedimientos administrativos, los criterios de asignación del personal docente y no docente, la provisión de bienes y servicios públicos, y el suministro de equipamiento e infraestructura”. Esto significa que “Los fondos se asignan en función de criterios históricos, basándose en insumos utilizados, o bien según criterios normativos.” (SITEAL, s/f)

En la década de los 90, las propuestas “modernizadoras” del Banco Mundial incluyeron el cambio en la modalidad de financiamiento para pasar de la oferta a la demanda, lo que fue implementado por varios países de la región como Chile o Nicaragua. El financiamiento educativo a la demanda puede ser llevado a cabo bajo diferentes modalidades: el Estado dirige fondos de manera indirecta a las familias a través de un sistema de “voucher” (o vale) que funciona como cupón de pago, o de forma directa a las escuelas en base a la cantidad de alumnxs matriculadxs. En cualquier caso, el supuesto en el que se asienta esta propuesta es alentar la libre elección de la escuela para lxs hijxs, garantizar que las familias “elijan”, en el mercado educativo de instituciones prestadoras del servicio, la “mejor” escuela.

Otro elemento en favor de la elección y que se presenta como “novedad” del financiamiento a la demanda es el establecimiento de un ranking de escuelas según determinados criterios de calidad, eficiencia y resultados, de modo que el usuarix/individuo (las familias) cuente con información pertinente para hacer uso de la elección y así “comprar” la mejor escuela para su/s hijx/s. La libertad de elección se asienta en la competencia de las escuelas para ofrecer propuestas atractivas que capturen la atención de las familias. El supuesto que subyace es que la educación mejora en la medida en que se incorporan en el sistema educativo mecanismos de competencia interinstitucional, corriendo la responsabilidad del Estado hacia la base del sistema (escuelas/docentes/familias/estudiantes).

El primer y fundamental obstáculo es creer que todas las familias, independientemente de las condiciones estructurales, de la clase social, cuentan con los capitales simbólicos y culturales necesarios para procesar la información que pone a disposición el ranking de escuelas y, en consecuencia, “elegir” la mejor opción. Las experiencias llevadas a cabo en nuestra región confirman que en la práctica es poco probable que se haga efectiva esta elección por parte de las familias, en ocasiones por la desigual distribución de la oferta según zonas geográficas, y por potenciales mecanismos institucionales de discriminación, entre otros factores.

En este sentido, el financiamiento a la demanda y, en particular, el sistema de vouchers, profundiza procesos de privatización de la educación⁹² en la medida que las escuelas pasan a

⁹² Para este tema ver capítulo 7.

depender de sus recursos económicos convirtiendo a la educación en un bien transable, comercializable en el mercado. Siguiendo a Ball y Youdell (2008) la privatización exógena o de la educación tiene lugar cuando los estados procura “abrir el sector público a la participación del sector privado sobre la base del fin de lucro a fin de que éste diseñe, gestione o provea aspectos de la educación pública” (p. 9).

Estos procesos fueron impuestos en varios países de la región, pero fue Chile el país pionero en poner en marcha la modalidad de financiamiento a la demanda subvencionando las escuelas con un pago por alumno matriculado que asiste a clases, más la posibilidad de realizar un cobro a las familias como complemento de los recursos asignados por el Estado (Ruiz Encina, 2015; González et al., 2010). Para Verger y otrxs (2017) esto fue posible debido a la matriz ideológica de la dictadura chilena a cargo de Pinochet. Sin embargo, más allá del factor ideológico, existieron otros elementos que permitieron la aplicación de estas políticas. Uno de ellos fue el crecimiento económico relativamente bajo que Chile experimentó durante los años 60 y 70. Otro factor corresponde a los elevados niveles de inflación. Ambos “contribuyeron a incrementar una cierta tensión social que, en última instancia, contribuyó a legitimar el carácter radical de las reformas emprendidas” (2017, p. 27).

Para hipotetizar, podemos sugerir que algunos de estos elementos se encuentran presentes en la actualidad. Diferentes análisis realizados recientemente sobre la economía argentina (Basualdo, 2020; Wainer, 2021) coinciden en señalar que estamos ante un estancamiento económico desde el año 2012 y desde el año 2018 en un proceso inflacionario cada vez más acelerado⁹³. Ambos elementos junto a la emergencia y difusión global de discursos de odio y exacerbación del individualismo emprendedor parecen ser el escenario óptimo para la reaparición de estas propuestas “noventistas”.

Consideraciones finales

Como hemos visto a lo largo del capítulo, el neoliberalismo desde finales de siglo XX se constituye como algo más que un paquete de medidas económicas, por el contrario, ha logrado conformarse como un proyecto global que se presenta ante la sociedad como un conjunto de propuestas modernizadoras sobre la base de achicar y transformar el Estado. En el campo de la educación, agencias multilaterales de crédito asumieron una posición relevante en el diseño de las políticas sectoriales financiando las reformas. El Banco Mundial fue determinante para producir una reforma educativa en el marco de un nuevo paradigma social en el que las políticas sociales se subordinaron al objetivo económico de la competitividad.

⁹³ Ambos trabajos presentan claras diferencias del período kirchnerista (2003-2015) y del período que presidió Mauricio Macri (2016-2019). El trabajo de Basualdo expresa con claridad el papel de la deuda externa y la fuga de capitales en el estancamiento económico y el trabajo de Wainer pone el acento en el rol de la restricción externa como condicionante del crecimiento.

Así, la reforma educativa en Argentina fue un parteaguas en la historia del sistema educativo nacional inaugurando no sólo un nuevo rol del Estado en materia educativa, sino también la impugnación a un imaginario común sobre el bien educativo de la mano de la aparición del mercado como nuevo mecanismo de (des)integración social. En el marco de una sociedad cada vez más fragmentada y con una dinámica social descendente, se tendió a diluir lo público como espacio de lo común y la ciudadanía como componente central de la política educativa.

Con todo, a lo largo de los años 90 se fue conformando un fuerte rechazo a las propuestas neoliberales en educación desde una sociedad que reconoce que el Estado es el principal agente modernizador y garante de los derechos de la población. Esta tradición en una sociedad altamente corporativizada, con niveles importantes de representación política y social como de participación en los temas que conforman la agenda pública, explica los grandes procesos de lucha y resistencia que tuvieron lugar en los años 90, permitiendo sostener y jerarquizar al Estado frente a quienes promueven no sólo la reforma sino llevarlo a un accionar mínimo para que el mercado, y la lógica de la competencia, regule la distribución de los recursos, en reemplazo de una lógica basada en los derechos.

Analizar la reforma educativa de los años 90 en el marco del proyecto político neoliberal nos permite entonces no sólo conocer la historia de la política educativa nacional sino también nos brinda elementos para el análisis crítico de las propuestas de política educativa en la actualidad, en el marco de un gobierno que reivindica y propone una profundización de aquel modelo.

Referencias

- Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta en la educación pública*. Instituto de Educación/Universidad de Londres.
- Barreyro, G. B. (2001). *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo*. [Tesis de maestría]. FLACSO.
- Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Universidad Nacional de Quilmes ediciones.
- Carnoy, M., y de Moura Castro, C. (1997). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/%C2%BFQu%C3%A9-rumbo-debe-tomar-el-mejoramiento-de-la-educaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

- Correa, N. y Giovine, R. (2010). *¿De la subsidiariedad a la principalidad del estado en la reforma educativa de este nuevo siglo?* [Ponencia] VI Jornadas de Sociología de la UNLP, http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5578/ev.5578.pdf
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En Duschatzky, S (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (pp. 121-185). Paidós..
- Emmerich, G. E. (2000). América Latina: ¿Más Estado? ¿Más Mercado? ¿O mejor, más Sociedad? En Ozslak, O. (comp.). *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego. Volumen 2* (pp. 299-314). Eudeba/UBA.
- Feldfeber, M., e Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista mexicana de investigación educativa*, 8(18), 421-445. <https://www.comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/article/view/911/911>
- Franco, R (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal*, (58), 9-22. <https://repositorio.cepal.org/items/1bea9e55-2399-4e51-9a77-00416af61759>
- García Delgado, D. (1996). Del Estado de Bienestar al Estado Postsocial. En *Estado & Sociedad* (pp. 21-63). Tesis Grupo Editorial Norma.
- González, J. et al. (2010) Gubernamentalidad y provisión educativa privada en Chile. Reflexiones a partir de la identificación de la propiedad y dinámica de la oferta educativa privada en la Región Metropolitana. En: Oyarzún, K. (Comp.). *Sujetos y actores sociales: reflexiones en el Chile de hoy*. Santiago: Universidad de Chile; Vice-Rectoría de Investigación; Facultad de Ciencias Sociales.
- Hintze, J. (2007). *Modelos organizativos y redes institucionales*. [Ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. <https://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000020/20227.pdf>
- Hischberg, S. (2000). *Implementación y Localización del Tercer Ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*. Ministerio de Educación.
- Lechner, N. (1996). La política ya no es lo que fue. *Revista Nueva Sociedad* Nro. 144 (Julio-agosto), Caracas.
- Martínez, M. E., y Seoane, V. I. (2020). Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 36(1), 17-36. <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/95673>.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática, 1983- 2003. Gorla.*
- Minteguiaga Garabán, A. M. (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. FLACSO México.
- Ozslak, O. (2001). *El Estado transversal. Encrucijadas*, (6). <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/2836/1/5165.pdf>

- Pazmiño, C. (2020). *Concentración económica y poder político en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Puiggrós, A. (2015). *Qué pasó en la educación argentina: Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Galerna.
- Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble
- Rodrigo, L. (2006). Organismos Internacionales y Reformas Educativas El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa. *Revista de Educación*, (341), 845-866. <https://www.educacionfydeportes.gob.es/dam/jcr:61455955-1992-448f-a862-5bf95c0c5ad8/re34135-pdf.pdf>
- Ruiz Encina, C. (2015). Lo público y lo estatal en el actual problema de educación. *Anales De La Universidad De Chile* (7), 93–105. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2014.35889>
- SITEAL/UNESCO (s/f) Financiamiento educativo. Panorama Regional. <https://siteal.iiep.unesco.org/eje/financiamiento#financiamiento-educativo-rasgos-institucionales-y-politica-de-financiamiento-educativo-en-america-latina->
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista Española de Educación Comparada*, (30), 112–135. <https://doi.org/10.5944/reec.30.2017.19872>
- Suasnábar, C. (2009). La Administración de la Educación en la Argentina: La Conformación de un Campo y el Perfil de los Administradores de la Educación. *Quaestio - Revista De Estudos Em Educação*, 6(2). Recuperado de <https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/17>
- Tiramonti, G. (2010). Mutaciones y permanencias en la estructura de gobierno de la educación *Propuesta Educativa*, (33), 43-52. <https://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/33-dossier-Tiramonti.pdf>
- Tiramonti, G. (2003). Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante. En Tenti Fanfani, E. (Comp.) *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso* (pp. 85-104). IIEP-UNESCO/Altamira.
- Tiramonti, G. (2001). Los sentidos de la transformación. En *Modernización Educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* (pp. 97-117). Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, G. y Suasnábar, C. (2001). La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación. En Tiramonti, G. *Modernización educativa en los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?* (49-70) Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Varesi, G. (2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del desarrollo* 41(161), 141-164. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2010.161.18500>
- Verger, A., Moschetti, M., y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autónoma de Barcelona /IE.
- Vilas, C. (2011). Política y Políticas Públicas en América Latina. En Fioramonti, C., y Anaya, P. (comps.) *El Estado y las políticas públicas en América Latina* (pp. 37-74). AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

- Vior, S. E. (2008). La política educacional a partir de los '90. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 5(5), 59-78. <https://repo.unlpam.edu.ar/handle/unlpam/5009>
- Wacquant, L. (2011). Forjando el Estado Neoliberal. *Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. Prohistoria. Historia, políticas de la historia*, (16).
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=380135844006>
- Wainer, A. G. (2018). Una nueva "década perdida" en la Argentina y su crónica crisis en el balance de pagos. *Cuadernos de Economía Crítica* 7(14), 53-79.

CAPÍTULO 7

La educación como mercancía: política educativa en los años recientes

Lucía Trotta

Introducción

En las últimas décadas, América Latina se presenta como un escenario con tendencias políticas en disputa: entre proyectos progresistas o populares y otros de tinte neoliberal y conservador, en un contexto generalizado de grandes incertidumbres planetarias y creciente precarización de la vida.

En el campo de la política educativa estas tendencias se expresan en la dicotomía: educación como derecho o como mercancía. Y esta distinción es central, ya que como nos recuerda Betancur (2011), la política educativa y sus componentes solo pueden interpretarse y comprenderse en la medida en que se analicen los territorios reservados para el **Estado** y para el **mercado** en cada sociedad.

Precisamente, la perspectiva de análisis que planteamos para pensar la política educativa, parte de entender la política y la legislación educativa no tanto en su dimensión prescriptiva o cristalizada, sino más bien en diálogo con las dimensiones históricas, geográficas, económicas, que la enmarcan. Esto supone, mirar las leyes y normativas, pero fundamentalmente los intereses, las relaciones de poder, los conflictos y las disputas entre los distintos actores que participan de este campo.

Es decir, proponemos una mirada que no sólo se centra en la dimensión normativa sino más específicamente en los procesos históricos de luchas por el control y el direccionamiento del sentido de la educación, entendiendo que cualquier política, reforma o sistema de regulación no puede ser vista independientemente del proyecto político nacional que la sustenta (Barroso, 2005).

En este capítulo nos centraremos en caracterizar la relación entre Estado-mercado-sociedad en las últimas décadas, haciendo hincapié en los procesos de privatización y mercantilización que asumen peculiar fuerza en los últimos años, de la mano del advenimiento de gobiernos neoliberales y neoconservadores en la región. De allí que analizaremos las implicancias de la privatización, la mercantilización y los procesos de gobernanza corporativa (CLADE, 2014) en el campo educativo.

Se asume una perspectiva de análisis que da cuenta de que estamos ante un fenómeno complejo y dinámico, y hace foco en la relevancia de ciertos actores (como las élites económicas)

en la pugna por incidir en la orientación de la política educativa y favorecer las condiciones para la emergencia y consolidación del sector privado y sus valores (Saforcada, Atairo y Trotta, 2022).

La relación estado-mercado en el siglo XX

Luego de la crisis económica y política del capitalismo liberal de 1929, en los países centrales se sentaron las bases para una reconfiguración social de gran envergadura a partir de un nuevo modelo de relación entre el sector público y el privado, caracterizado por una activa participación del Estado en la economía y por el suministro público de una pluralidad de bienes y servicios sociales de carácter universal. Lo que se dio en llamar los “Estados de Bienestar”.

Junto con el despliegue de una economía capitalista basada en el desarrollo industrial y el pleno empleo (sociedad salarial), el Estado asumió un rol de “árbitro” en la resolución del conflicto entre capital-trabajo, entre los empresarios y los trabajadores.

Este formato o “modelo de estado”, tuvo su variante latinoamericana (modelo de estado nacional-social/popular), donde la mayor presencia del Estado colaboró en la construcción de un equilibrio entre estos dos polos y propició la acción política como base para la configuración del orden social. A diferencia del rol que había asumido en las décadas previas (bajo el modelo de estado liberal-oligárquico) como “gendarme” y protector de derechos individuales, a partir de aquel momento el Estado se constituyó en garante de derechos sociales, siendo un actor clave en el proceso de expansión progresiva de derechos ciudadanos como la educación (García Delgado, 1996).

Mientras en términos económicos se promovía el desarrollo industrial local, en términos políticos se dio un proceso de incorporación de las masas a la vida política nacional, dando como resultado una integración en términos políticos, pero también económicos de los sectores populares. Será la figura del trabajador alrededor de la cual se configurarán en este período histórico (1929-1976 para el caso de argentina) las identidades colectivas.

En el plano educativo, la educación se constituyó en un derecho ciudadano, y en nuestro país pasó a cumplir un doble rol: por un lado, una función económica respecto a la formación para el trabajo y la capacitación de mano de obra industrial, necesaria para el desarrollo de un capitalismo por sustitución de importaciones. Por otro lado, una función política con relación a promover procesos de homogeneización y diferenciación social con un bajo nivel de conflictividad (Filmus, 1996).

A partir de los años 70 este modelo comenzó a ser fuertemente criticado, dando paso a lo que se denominó la “crisis del estado de Bienestar”, que supuso una fuerte crítica al rol regulador e interventor del Estado en la vida económica y social, que se puede sintetizar en la fórmula: *más mercado, menos estado* (Emmerich, 2000).

En América Latina, como región periférica, esta impugnación al modelo nacional-social-popular supuso el pasaje de una sociedad de matriz estado-céntrica a una de matriz mercado-céntrica, es decir, un pasaje entre una sociedad donde el estado cumplía un rol fundamental en

la regulación de los intereses colectivos, en el desarrollo del aparato productivo, como promotor del bienestar social; a una sociedad librada a la suerte de la ley de la oferta y la demanda, donde el estado cumple su principal rol como promotor de la valorización financiera del capital concentrado (Emmerich, 2000).

En Argentina, la última Dictadura Cívico-Militar-Eclesiática (1976-1983) fue el punto de quiebre de este modelo, en tanto modificó el equilibrio *trabajo-capital* a partir de un corrimiento de la acción política a favor de una mayor presencia del mercado como elemento organizador del orden social y de casi todos los espacios del hacer de la sociedad. La dictadura instaló un nuevo modelo económico que necesitaba que el estado se corriera de ese rol de regulador y árbitro y se pusiera al servicio del capital y la valorización financiera, que era la base de la nueva economía.

Los años 80 y 90 fungieron así como un *parteaguas* en la política de la región que asistió a una profunda reestructuración de las relaciones entre *estados, mercados y sociedades* (Vilas, 1997).

La sociedad mercadocéntrica y la configuración de mercados educativos

Se da así entonces a partir de los años 80 en toda América latina un proceso de desestructuración de ese modo de articulación entre mercado-estado-sociedad que había imperado en las últimas décadas, así como de la sociedad de matriz estado-céntrica. Emerge así un nuevo modelo de estado: el estado neoliberal o pos-social (García Delgado, 1996).

Este modelo se caracterizó en su dimensión económica, por la instauración de un nuevo modo de acumulación orientado al mercado externo y la valorización financiera, acompañado por la erosión de la capacidad soberana del Estado de controlar la economía, en un contexto global, donde los organismos internacionales de crédito como el FMI o el Banco Mundial comenzaron a tener un rol central en la definición de las políticas de los países periféricos endeudados.

Esto tuvo su correlato en términos sociales con una fuerte transformación del mercado de trabajo, del cual miles de personas quedaron excluidas, incrementando la pobreza, la pérdida de derechos laborales y la desigualdad social. Estos procesos de exclusión social dieron paso a una sociedad menos homogénea y más fragmentada, cuyo modelo cultural se basaba en la idea de libre mercado y competencia. En este sentido, se da un pasaje en términos ideológicos de lo público a lo privado y de la acción colectiva a la acción individual, resumida en la imagen del pasaje del trabajador al consumidor como el protagonista de esta época (García Delgado, 1996).

En el plano educativo, en el marco de este borramiento de la soberanía estatal en la definición de sus políticas, proliferaron en la región durante los años 90 propuestas tendientes a liberalizar la economía y ampliar la definición de bienes transables (comercializables) a partir de la construcción de un marco normativo internacional que comprometía a los países suscritos a

comodificar (convertir en mercancías) servicios públicos como la educación o la salud. De allí la promoción de los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC) que identifican a la educación como un servicio comercial.⁹⁴

En este contexto, bajo la doctrina neoliberal como fundamento ideológico y en el marco de la reforma de Estado, se implementaron reformas educativas⁹⁵ que supusieron el rediseño del rol del Estado Nacional en materia de política educativa. Ello supuso el corrimiento de la educación como un derecho ciudadano para convertirse en un *bien de cambio*, y el avance de criterios propios del mercado, como la competencia y la eficiencia, como nuevos principios orientadores del campo educativo.

Este escenario fue propicio para la configuración de *mercados educativos*, esto es, la constitución de circuitos cerrados de educación con propuestas particulares de socialización y formación para los diferentes sectores sociales, redundando en una creciente fragmentación del sistema (Martínez, Villa y Seoane, 2009).

Es decir, la reforma educativa y la idea de libre elección en el mercado que ésta promovió, ofició como una oportunidad para que los sectores privados construyeran “nichos de mercado” y captaran demandas particulares.

El modelo de libre mercado⁹⁶ asume que el mercado es la única institución capaz de garantizar la libertad individual y es el mejor sistema de asignación racional de recursos en una sociedad a partir de la ley de la oferta y la demanda, lo que requiere que no haya regulación estatal. Según estos supuestos, a mayor autonomía de las instituciones (por ejemplo: las escuelas), se produce una mayor competencia entre éstas por captar determinados “clientes” (matrícula) y esto en sí mismo generaría mayor calidad. Por lo cual, uno de los argumentos centrales que esgrimen desde los sectores que defienden estas teorías es que el corrimiento del estado permite el libre juego entre los agentes de mercado, quienes en pos de ganar en dicha competencia, mejorarían el tipo de servicio que ofertan.

Lo que no consideran estas teorías, entre otras aristas, es que no todxs tenemos acceso a la información necesaria ni estamos en igualdad de condiciones o puntos de partida (en términos de capital económico, cultural, simbólico, etc.) para jugar en ese juego y salir victoriosos sólo en base a nuestro mérito.

La lógica de mercado (Martínez, Villa y Seoane, 2009) se instala así en el corazón del sistema educativo (SE) a partir de:

⁹⁴ Los TLC son acuerdos entre dos o más países para formar una zona de libre comercio entre sí que tuvieron amplia repercusión en los años 90, a los que se sumó la creación en 1994 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que impulsaba acuerdos y tratados en la misma sintonía. Desde mediados de la década EE. UU. y Canadá impulsaron un acuerdo con los países de América Latina para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que fue finalmente desmantelado en la Cumbre de las Américas del año 2005.

⁹⁵ Ver capítulo 6.

⁹⁶ Este modelo fue impulsado por Milton Friedman (1912-2006), un economista estadounidense que se encuentra dentro de los principales referentes del liberalismo. Como profesor en la Universidad de Chicago fue fundador de la Escuela de Economía de Chicago, una escuela de economía neoclásica defensora del libre mercado.

- La constitución de un sistema de educación privado basado en principios de **competencia interinstitucional** y dirigido a los sectores sociales más privilegiados.
- La implementación de **modelos pedagógicos** basados en el discurso de la responsabilidad individual y el utilitarismo, y en valores como la flexibilidad, la eficacia, la competencia, la libre elección, importados desde el mundo empresarial.
- La instalación de **estrategias de reclutamiento y asignación de recursos** sobre la idea de autonomía institucional, privatización del riesgo y procesos de doble vía: *“la familia elige la escuela y la escuela elige la familia”*, fortaleciendo procesos de diferenciación y segmentación social.

En síntesis, en una sociedad cada vez más polarizada y fragmentada, el SE se reconfigura a partir de una oferta menos universal y cada vez más segmentada en función de cada sector social particular. En este proceso, el Estado termina abocado a un rol de tipo asistencialista para los sectores populares, mientras que el sector privado es el más dinámico y logra captar la diversidad de demandas de los sectores que lo pueden pagar, lo que deriva en una profundización de las desigualdades educativas.

Neoliberalismo educativo como proyecto político transnacional

A partir de comienzos del siglo XXI se dan en América Latina procesos de reconfiguración de los Estados Nacionales, evidenciando el fracaso de las políticas neoliberales previas y abriendo paso a un mayor protagonismo de los Estados para intervenir y regular en distintas áreas. En este sentido, varios países latinoamericanos redefinieron sus legislaciones educativas para orientarlas a favor de una mayor presencia del Estado como garante del derecho a la educación y cobraron impulso variados procesos de democratización, no sólo en términos de acceso sino también de trayectorias y participación. La educación (también la educación superior) se resignifica como un derecho⁹⁷.

En este marco, la inclusión se constituye en el nuevo paradigma que organiza el campo educativo centrándose en las oportunidades equivalentes de aprendizaje para todxs los NNA independientemente de sus puntos de partida y sus capacidades y habilidades, y reconociendo la diversidad intrínseca de la sociedad (UNESCO, 2005). Aun cuando se reconoce una convivencia de tendencias de continuidad y de cambio con las políticas de la década anterior, gran parte de los marcos normativos de la época expresan, con matices y en distinta medida, un núcleo común en relación con la principalidad y el rol del estado en la garantización de derechos,

⁹⁷ En la II Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) desarrollada en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008, se estableció que “la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado”, lo que fue ratificado en la CRES de Córdoba, Argentina del año 2018, conformando un paradigma que oficiaría de marco conceptual y normativo a las políticas universitarias impulsadas en el período.

así como la primacía otorgada a la igualdad y la universalización de las políticas (Saforcada y Vasilliades, 2011).

En los últimos años nos encontramos ante cambios pendulares en el signo político de los gobiernos de la región, entre gobiernos más progresistas y la emergencia de gobiernos neoliberales y neoconservadores, con una marcada radicalización de grupos de derecha que incluso llegan a impugnar la democracia y el régimen constitucional. Ello favoreció la reaparición del mercado como organizador de lo social.

El neoliberalismo, como proyecto político transnacional de largo aliento, marca el pulso de estos tiempos en todo el mundo occidental. Desde este paradigma se instala a la política bajo una lógica técnico-gerencial, deslegitimando la lógica del conflicto como parte constitutiva del campo de la política y de lo público. Contrario a ello, se promueve una racionalidad rectora de la política que tiende al borramiento entre lo público y lo privado, y una fórmula de gestión pública basada en un modelo de negocios. Este desdibujamiento del rol central de la política en nuestras vidas y realidades termina por reducir la democracia a un mero fenómeno procedimental. Es decir, se basa y consolida una idea de democracia alejada de una participación activa ciudadana, y sobre una idea de sujeto como emprendedor de sí mismo, más que como sujeto activo de transformación (Martínez y Seoane, 2020).

Ello trae consigo el fortalecimiento de procesos de privatización y de la lógica del mercado en el campo educativo, pero también la instalación de una *gobernanza neoliberal* (Martínez y Seoane, 2020) que orienta las políticas educativas y que cuestiona los procesos de democratización y concreción del derecho educativo en su amplitud, característicos de la región en las últimas décadas.

Por ello, afirmamos que las tecnologías políticas neoliberales en el campo educativo no son simples vehículos de cambios organizacionales, técnicos o administrativos; sino que apuntan a una reestructuración de la educación pública, de las identidades y las representaciones sociales alrededor del bien educativo (Martínez y Seoane, 2020).

En este sentido, se pueden señalar un conjunto de tecnologías que buscan incorporar una racionalidad propia del mercado y del gerencialismo empresarial en el gobierno educativo y afectar así no sólo la educación pública sino también el trabajo docente. Siguiendo el texto de Martínez y Seoane (2020), se identifican: la institucionalización del paradigma evaluativo, la privatización de la gestión y la administración, la promoción de la cultura emprendedora, el autogobierno y la vigilancia de las emociones, lo que va indefectiblemente de la mano de un ajuste presupuestario y de deslegitimación y ataque a los gremios docentes⁹⁸.

En Argentina, estas ideas fueron promovidas abiertamente e incorporadas a la gestión pública por el gobierno de la Alianza Cambiemos entre 2016-2019, y se encuentran presentes en varias de las propuestas de los espacios políticos en la actualidad. En aquel período, se produjo un desmantelamiento de políticas y programas, una desfinanciación y subejecución del presupuesto

⁹⁸ Para más detalle de cada una de estas líneas de acción ver el texto de Martínez y Seoane (2020).

en materia educativa, pero además se implementaron un abanico de políticas a nivel nacional y provincial bajo estos supuestos neoliberales. De allí que en las escuelas proliferaron, por ejemplo, programas de emprendedorismo y de educación emocional, que aun cuando se pueden establecer líneas de continuidad antes y después, cobraron en aquel momento plena vigencia⁹⁹.

Procesos de privatización y mercantilización de la educación en América Latina

Nos vamos a concentrar en una de las dimensiones del neoliberalismo educativo como son los procesos de privatización y mercantilización de la educación en la actualidad. Pero antes de avanzar en el análisis de estos procesos, es necesario revisitar sus definiciones.

Hay una vasta literatura a nivel mundial sobre la privatización educativa, y es un campo de estudios creciente en nuestra región. Y si bien hay matices y distinciones en los distintos conceptos empleados para describir este fenómeno, vamos a utilizar las definiciones que nos resultan más operativas para dar cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno.

Cuando hablamos de **privatización** (también llamada privatización exógena o *de la educación*) nos referimos a las siguientes situaciones, que pueden o no darse en simultáneo en cada SE:

- **Mayor participación de agentes privados en la provisión de la oferta educativa:** cada vez hay más escuelas privadas y más estudiantes y egresados de dicho sector.
- **Subvención pública a la oferta privada:** se destinan fondos públicos para solventar gastos de la educación privada. En sistemas de enseñanza mixtos (educación estatal y privada) se otorgan subsidios estatales directos al sector privado (generalmente destinados para el pago de sueldos docentes).
- **Financiamiento a la demanda:** en vez de financiarse a las instituciones se financia a las familias (por medio de vouchers, becas, créditos con aval estatal), por lo cual el financiamiento “sigue al estudiante” y en sistemas altamente privatizados esto implica la afluencia de financiamiento estatal al sector privado (que es donde los estudiantes “eligen” ir)
- **Lo público como campo de negocios:** compra directa del estado de bienes y servicios al sector privado como contenidos, capacitaciones docentes, evaluaciones, etc.; o la concesión de determinados servicios que antes realizaban trabajadores estatales (por ejemplo: limpieza) a una empresa privada, aunque el financiamiento sigue siendo público.

⁹⁹ Para ampliar las políticas educativas en este período ver: Rodríguez (2017), Feldfeber y Gluz (2019), Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde (2019, cap. 3).

La **mercantilización** (también llamada privatización endógena o *en la educación*) en cambio, es un concepto que utilizamos para dar cuenta de la promoción y adopción de valores, procedimientos, principios y criterios organizacionales propios del mercado y la empresa en el campo educativo. Por ejemplo, cuando se utilizan los principios del denominado New Public Managemnet (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP)¹⁰⁰ en la gestión educativa, desde el ministerio hasta las escuelas. Es decir, se introducen mecanismos que tienden a reformular los modos de gobernar lo público. O cuando se incorpora la gestión por resultados que puede expresarse en políticas de remuneración del salario docente a partir de su desempeño o en la implementación de pruebas estandarizadas que miden el desempeño de las instituciones.

Ahora bien, estos procesos se corroboran, con mayor o menor amplitud, en todos los países de América Latina, donde la PyM va tomando distintas formas en función de las características vernáculas de cada sistema educativo, de su historia, sus tradiciones, su expansión; así como en función de la presencia de determinados marcos legales y políticas públicas que facilitan u obstaculizan la transferencia de competencias y recursos desde el sector público al privado (CLADE, 2014).

Asimismo, se observa en los últimos años la emergencia de **nuevas formas de privatización** que asumen principalmente los siguientes formatos:

- Ascenso de la **gobernanza corporativa**: participación de empresas y agentes privados –incluso con fines de lucro– en la toma de decisiones sobre la política educativa a partir de redes compuestas por fundaciones, bancos, universidades y empresarios/as individuales, etc. (CLADE, 2014).
- Implementación de **Programas educativos** diseñados y financiados por empresas como Telefónica, Intel, McDonald's, entre otras.
- Crecimiento de la **industria educativa global** (IEG) y financiarización de la educación: la educación se convirtió en un sector de inversión y obtención de beneficios grandilocuentes, donde las organizaciones, redes y conglomerados empresariales involucrados (muchos con fines de lucro) adquieren una escala cada vez más global y transfronteriza (Verger, Lubienski y Steiner-Khamsi, 2016). Este fenómeno tiende al desarrollo de nuevos nichos de mercado como la preparación de exámenes, el edumarketing, la provisión de paquetes curriculares, servicios de mejora escolar, etc., y de la mano de las nuevas tecnologías, un amplio espectro de nuevos servicios ofertados por los “gigantes tecnológicos” (Google, Amazon, Microsoft) que tienden a poner en cuestión la soberanía digital.

¹⁰⁰ La NGP alude al conjunto de ideas, prácticas y tecnologías que promueven una lógica gerencial en el sector público bajo la imagen de modernización del estado y mejora en su desempeño, sustentada en la idea de que el sector privado es más eficiente, y que surgieron al calor de las denominadas reformas de estado de segunda generación, es decir, las que se proponían paliar y completar las reformas llevadas adelante bajo el Consenso de Washington

Los actores que impulsan la privatización

En este apartado vamos a centrarnos en una dimensión específica de estas nuevas formas de privatización y es el rol de los actores económicos en la construcción de lo que denominamos una *gobernanza corporativa* (CLADE, 2014). Esto es, analizar la creciente incidencia de las élites económicas y grupos privados en la construcción de la agenda educativa y la formulación, implementación y orientación de la política educativa. Si bien este interés de las élites por la educación tiene un carácter histórico, asume en las últimas décadas una configuración particular al presentar sus propuestas educativas como demandas del conjunto social (Castellani, 2020).

De este modo, se produce un fenómeno de *captura de la decisión pública* (Castellani, 2020) por parte de estos grupos ya sea por medio de lobbys, alianzas, convenios o directamente ocupando cargos en la gestión pública, que les permite precisamente hacerse cargo o ser parte de (“capturar”) las decisiones, definiciones y orientaciones de la política pública, la educativa en este caso, que termina quedando como “rehén” de los intereses de estos sectores particulares. De esta manera, por un lado, obtienen transferencias directas de fondos públicos y, por otro, logran orientar la política en función de su propio beneficio.

De allí que, en el plano educativo, esta captura de la decisión pública redunde en procesos de PyM.

Ahora bien, siguiendo el texto de Castellani (2020), las élites económicas dominantes se interesan en el campo educativo por tres principales razones: en primer lugar, procuran asegurarse la formación de recursos humanos acordes al tipo de desarrollo promovido por el modelo económico actual, en el marco de una nueva fase capitalista donde priman las tecnologías y los servicios, y donde son necesarios determinado tipo de trabajadores (que se piensan a sí mismos más bien como emprendedores) y habilidades (denominadas blandas como la flexibilidad, la creatividad, la adaptabilidad, etc.).

En segundo lugar, porque la educación es un creciente campo de negocios que brinda múltiples oportunidades y posibilidades de incremento de su rentabilidad. Lo que quedó ampliamente demostrado durante la pandemia por covid-19 donde los grandes actores tecnológicos comerciales fueron centrales para dar respuesta a la continuidad pedagógica, lo que redundó en enormes ganancias inmediatas y a futuro, con relación a que se instalaron como mediadores imprescindibles de ciertos procesos educativos, al mismo tiempo que se vieron beneficiados por el enorme caudal de datos que recolectaron (Trotta y Atairo, 2021).

Y, en tercer lugar, se suman a esta dimensión económica, una dimensión política e ideológica de los procesos de privatización y mercantilización que responde a la difusión de ideas y valores propios del mercado en el campo educativo, lo que conlleva una promoción de su cosmovisión del mundo y del orden social a partir de que sus intereses sectoriales aparezcan como generales.

Esto lo hacen principalmente por medio de tres vías:

- El diseño y financiamiento de Programas y/o proyectos educativos que se concretan a partir de convenios a nivel provincial, municipal o institucional, consolidando una lógica de alianza entre sector público y privado en la provisión del bien educativo.
- La presencia de empresarios o representantes de los grupos económicos en cargos públicos (fenómeno de puerta giratoria).
- El rol activo de ONG y Fundaciones.

Las ONG y Fundaciones educativas aparecen en los últimos años ante la opinión pública como meros espacios ciudadanos preocupados por el futuro de la educación, cuyas acciones se orientan a instalar determinados temas en la agenda pública como prioritarios, a promover la promulgación de ciertas normativas o implementación de determinadas políticas, así como a colocar a miembros de sus equipos en la gestión pública, presentándose desde un lugar de expertos que quieren aportar de manera desinteresada al futuro de la educación nacional. Pero, como queda ampliamente demostrado en varias investigaciones (Castellani, 2019; Felfbeber et. al., 2019), lejos de ser actores neutrales, responden a los intereses de empresas y grupos económicos.

Entonces a partir del rol que pasan a ocupar estas entidades, se tiende a validar nuevos discursos sobre la educación que conllevan la promoción valores del mercado, al mismo tiempo que se avanza en alianzas público-privadas como una nueva forma de gobernanza, borrando las fronteras entre ambos sectores y diluyendo los intereses particulares de estos grupos como si fueran intereses del bien común.

Este fenómeno, lejos de ser sólo una realidad nacional, presenta un carácter global y regional, donde encontramos redes transfronterizas actuando bajo los mismos intereses del capital privado, pero asumiendo distintas formas en función de las características de cada SEN. Estas ONG y FUNDACIONES aparecen como desconectadas entre sí, pero existe una fuerte imbricación entre ellas, dando cuenta del carácter transnacional de su proyecto político, como mencionamos más arriba.

Y aquí, otra vez, fue durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) que este fenómeno alcanzó su máxima expresión a partir de la incorporación masiva de ex-gerentes, empresarios, directivos de Fundaciones y ONG educativas a la gestión pública, pero también al instalarlas como interlocutores privilegiados para aportar “soluciones” a la política educativa. Lo que conllevó a múltiples situaciones de conflicto de interés, a la internalización de lobbies sectoriales, y a prácticas ilícitas que atentaron contra la autonomía estatal en el diseño de las políticas públicas (Castellani, 2019).

Un ejemplo paradigmático es lo sucedido con el Observatorio Argentino por la Educación, quien mediante un acuerdo de colaboración con el Ministerio de Educación y Deporte de la Nación (Resolución 11785087/2017), quedó habilitado al acceso a datos del SEN para la producción de informes. Esta tarea la desarrollaba hasta ese momento la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), quien en paralelo se vio desfinanciada y desmembrada. Ello implicó, por un lado, traspasar funciones (y financiamiento)

que antes estaban en manos del Estado al sector privado, con la consiguiente desjerarquización de la política pública y cuestionamiento a la misma. Y, por otro, permitió a los privados el acceso a información sensible y valiosa para la gestión comercial. Sumado a ello, a través de los informes realizados por los equipos de supuestos expertos, validaron los cambios en la orientación de las políticas educativas que propiciaba el propio gobierno de Cambiemos (Feldfeber et al., 2019)

Consideraciones finales

En este capítulo nos dedicamos a recorrer las distintas formas que fue asumiendo la relación estado-mercado-sociedad a través del tiempo, situándonos especialmente en el contexto latinoamericano y argentino. Al mismo tiempo, intentamos dar cuenta cómo ello se tradujo en el plano educativo, partiendo de la premisa de que no es posible comprender la política educativa sin comprender el marco más general de la sociedad en la que ésta se elabora.

En este sentido, dimos cuenta del pasaje de una sociedad de matriz estado-céntrica, vigente hasta mediados de los años 70, a una sociedad de matriz mercado-céntrica y de las implicancias de este rol preponderante que asume el mercado como organizador de lo social en el marco de un proyecto neoliberal.

La centralidad del mercado y sus valores en la orientación de las políticas educativas va de la mano de la implantación –vía reforma de estado– de un nuevo modelo de estado bajo la doctrina neoliberal, donde rige la lógica de la competencia, la eficacia, el individualismo.

Esto se traslada al campo de la educación, trastocando valores y sentidos históricos vinculados a entender la educación como un derecho ciudadano y un bien común, y trae consigo la configuración de un mercado educativo, donde prima la idea de que cada uno accede al tipo de educación que puede “comprar”, transformando a los ciudadanos en consumidores.

De la mano de estas transformaciones, que tuvieron su epicentro bajo gobiernos de tinte neoliberal, observamos cómo en los últimos años se han profundizado los procesos de privatización y mercantilización de la educación, así como el rol central de las élites económicas en éstos.

Este interés de las élites económicas, muchas veces disfrazado de neutralidad a partir de la construcción de discursos basados en una supuesta “expertise” y puestos a circular en la opinión pública desde fundaciones u ONG educativas, tiene un doble carácter: económico e ideológico. Por un lado, busca ampliar la rentabilidad de estos sectores, pero al mismo tiempo imponer una mirada del mundo y del orden social acorde a sus propios intereses y beneficios.

Un orden social que siga siendo desigual, con menos ciudadanxs pensantes y críticxs del mundo que les rodea, donde los derechos se transforman en servicios, a los cuáles acceden lxs que están en condiciones de comprarlos, donde reina el individualismo contra la organización colectiva y la solidaridad social, y donde priman discursos homogeneizantes y lineales que dejan de lado la posibilidad de una reflexión crítica y de acciones transformadoras.

En síntesis, un mundo hecho de unos pocos para esos pocos, y donde el sistema educativo es puesto al servicio de legitimar ese orden social liderado por el mercado.

Referencias

- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e sociedade* 26(92), 725-751.
- Bentancur, N. (2011). Los planes nacionales de educación en América Latina: ¿Instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? *XIV curso regional sobre planificación y formulación de políticas educativas*, IIPE-UNESCO.
- Campaña Latinoamericana por el derecho a la Educación (CLADE) (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*
- Castellani, A. (2019). ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ongs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno de la educación. *Observatorio de las élites*, CITRA-UMET-CONICET.
- Emmerich, G. (2000). América Latina: ¿más estado? ¿más mercado? ¿o mejor, más sociedad? En O. Oszlak (comp.). *Estado y sociedad. las nuevas reglas del juego*. volumen 2. Buenos Aires: EUDEBA/UBA.
- 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 Argentina. *Revista Estado y políticas públicas*, 13, 19-38.
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2019). *La privatización educativa en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).
- García Delgado, D. (1996). *Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Tesis grupo editorial Norma.
- Filmus, D. (1996). *Estado, sociedad y educación en la argentina de fin de siglo: proceso y desafíos*. Buenos Aires: Troquel educación.
- Martínez, M.E. y Seoane, V.I. (2020). Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal. *Revista brasileira de política e administração da educação - periódico científico editado pela ANPAE*, (36)1, 17-36.
- Martínez, M. E., Villa, A., Seoane, V. (2009). Manteniendo la distancia: mercado escolar y desigualdad social. En: Martínez, M. E., Villa, A., Seoane, V. (coord.). *Jóvenes, elección escolar y distinción social. Investigaciones en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, L. G. (2017). “Cambiemos”: la política educativa del macrismo. *Questión. Revista especializada en periodismo y comunicación*(1)53, pp.89-108.
- Saforcada, F.; Atairo, D. y Trotta, L. (2022). La privatización de la universidad en América Latina y el Caribe. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO: IEC-CONADU.

- Saforcada, F.; Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade* (32)115,287-304.
- Trotta, L, Atairo, D. (2021). El rol de los actores tecnológicos en la privatización de la universidad en contexto de pandemia: respuestas inmediatas para grandes transformaciones. *Trayectorias universitarias*, 7(12), e048.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2005). Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all.
- Verger, A., Lubienski, C., Steiner-khamsi, G. (2016). The emergence and structuring of the global education industry: towards an analytical framework. En: Verger, A., Lubienski, C., Steiner-khamsi, G. (eds). *World yearbook of education 2016: the global education industry*. New York: Routledge.
- Vilas, C. (1997). La reforma del estado como cuestión política. *Política y cultura* , 8, 147-185.

TERCERA PARTE

Análisis situados de políticas educativas

CAPÍTULO 8

Estadística Educativa: la provincia de Buenos Aires en números

Aldana Ponce de León

Introducción

En este capítulo buscamos presentar algunas de las características de los sistemas educativos modernos en cuanto a los rasgos que los vuelven comparables y, por ende, clasificables. Siguiendo a Acuña y Leiras (2005), entendemos como sistema educativo al conjunto de instituciones, actores (tanto individuales como colectivos) y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones certificadas como públicamente relevantes¹⁰¹.

Resulta interesante destacar lo que se entiende por “certificar” en este caso, dado que se apunta a la regulación formal que realiza el Estado sobre cuáles son esos saberes y disposiciones, quiénes pueden recibirlas, quiénes y cómo deben impartirlas, y cuáles son los comprobantes válidos de que un individuo tiene esos saberes y disposiciones (Acuña y Leiras, 2005).

Al mismo tiempo, es posible caracterizar los sistemas educativos dando cuenta de los diferentes subsistemas que los componen. El análisis de cómo estos subsistemas se relacionan puede realizarse por medio de diferentes dimensiones, siendo una de ellas el gobierno. La función de gobierno se asigna a determinados individuos y se desarrolla de acuerdo con procedimientos pre-establecidos. El subsistema de gobierno¹⁰² es el “conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos

¹⁰¹ Esto a su vez se relaciona con lo planteado por Viñao (2002) cuando señala que los sistemas educativos nacionales implican la existencia de una red o conjunto de instituciones educativas de educación formal: diferenciadas por niveles o ciclos y relacionadas entre sí; gestionadas, supervisadas o controladas por agencias y agentes públicos; costeadas, al menos en parte, por alguna o algunas de las administraciones públicas; a cargo de profesorxs formadxs, seleccionadxs o supervisadxs por dichos agentes y retribuidxs en todo o en parte con cargo a un presupuesto asimismo público; y que expiden unas certificaciones o credenciales reguladas, en cuanto a su valor formal y expedición, por los poderes públicos.

¹⁰² En el esquema analítico que presentan Acuña y Leiras (2005), se divide al sistema en subsistemas que presentan como sub-unidades con cierta autonomía pero, fundamentalmente, con la capacidad de dar cuenta de los valores y lógicas del sistema. Los autores definen cinco subsistemas que desarrollan como aquellos que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas y permiten caracterizar e influir en la orientación general del sistema educativo. Los subsistemas son: 1) Gobierno, 2) Información y Evaluación de la calidad educativa, 3) Financiamiento Educativo, 4) Curículum y Prácticas Pedagógicas y 5) Recursos Humanos.

que componen el sistema" (Acuña y Leiras, 2005, p. 1). Dado que estas decisiones son obligatorias y su cumplimiento está respaldado por una estructura de autoridad, el Sistema Educativo asume, desde este punto de vista, una dimensión política y por eso nos resulta clave conocer las dimensiones y características, para luego avanzar en los análisis más específicos.

Agregamos a estas consideraciones, otra de las dimensiones clave para una descripción analítica del funcionamiento de los sistemas educativos: **el financiamiento educativo**. Este asunto, junto a la coparticipación de recursos entre la nación y las provincias, define aspectos centrales del gobierno de la educación. En este sentido, presentaremos algunos aspectos del financiamiento educativo que lo colocan en estrecha relación con las características y dimensiones del sistema y con la función de gobierno. Los aspectos vinculados al tamaño, escala, "eficacia y eficiencia" de los sistemas educativos operan fuertemente en las definiciones de financiamiento.

A los fines de ilustrar estas relaciones es que haremos una mirada descriptiva del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, en diálogo con algunos datos que surgen de la estadística educativa nacional para dimensionar, por un lado, la representación de esta jurisdicción en el escenario nacional y, por otro, las características de la oferta educativa en relación con la población en edad escolar a atender.

Motiva también este capítulo aproximar conceptualizaciones de la estadística educativa provincial, para contar con más herramientas a la hora de los análisis a realizar en materia de políticas educativas.

Organización y Financiamiento del Sistema Educativo Nacional

El Sistema Educativo Nacional (en adelante SEN) adquirió una estructura centralizada en sus orígenes, siendo este aspecto una cuestión clave en términos de comprender en qué actores se asientan las responsabilidades de financiamiento.

Según lo establecido por la Constitución Nacional de 1853, el Estado nacional no tenía jurisdicción propia para intervenir en la educación primaria en los territorios provinciales. Por eso, tal como menciona Morduchowicz (2010)

(...) en los cincuenta años que siguieron a la organización nacional, su única participación financiera consistió en dar subsidios con ese fin. Éstos sí podían otorgarse a las jurisdicciones que enfrentaran dificultades económicas. Durante las dos primeras décadas tanto el gobierno de la Confederación como luego el nacional, una vez incorporada Buenos Aires, hicieron uso de esa potestad acordando ayudas transitorias pero esporádicas. (p. 231)

Siguiendo un recorrido cronológico a través de las normas que regulan (o han regulado) el SEN podemos observar que fueron varios los intentos del Estado nacional por consolidar una centralidad en el gobierno del sistema. Como hemos visto, en 1871 se aprobó la Ley de

Subvenciones justamente sustentada en la “necesidad de establecer un mecanismo de ayuda que permaneciera en el tiempo y que tuviera relación con el esfuerzo presupuestario de las provincias” (Morduchowicz, 2010, p. 232). Además, ya se habían empezado a vislumbrar, desde el Estado nacional, algunas dificultades por parte de las provincias para garantizar los recursos y la organización necesarios para la expansión que cada sistema educativo provincial necesitaba.

En esta misma línea, en 1890, dada la necesidad de lograr un mayor compromiso financiero con la educación por parte de las provincias (esto es, la nación demandaba mayor inversión provincial en educación), se sancionó una nueva Ley Nacional de Subvenciones (Nº 2737), mediante la que se especificó que sólo recibirían subvenciones las jurisdicciones que destinase no menos del 10% de sus rentas generales al presupuesto escolar.

A pesar de los esfuerzos nacionales, los avances en materia de universalización de la educación primaria aún resultaban insuficientes y la confianza del gobierno nacional, con respecto al destino de las subvenciones en las provincias, era cada vez más débil. Con estos diagnósticos de contexto, en 1905 se sancionó la Ley Láinez que autorizaba a la nación a construir escuelas nacionales en las provincias que así lo solicitaran. Esta norma permitió que, sobre todo en las provincias de menores recursos, se aumentara la oferta educativa, con escuelas nacionales (escuelas Láinez o también conocidas como “escuelas fiscales”), además de las provinciales (ver en **Anexo, Figura 1**).

Así como la sanción de la Ley Láinez estuvo fuertemente implicada en el rol centralizador que la nación buscaba afianzar, la definición de su derogación también resulta elocuente de un momento político bien diferente al del origen. La Ley Láinez fue derogada en 1970, en sintonía con un modelo de estado que ya caracterizaba los fondos que se destinan a la educación en las provincias como un gasto que el estado nacional debía reducir.

Podríamos considerar entonces que el federalismo “fiscal educativo” genera una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales. ¿Por qué hablamos de disparidad?

Cuando se comparan los datos provinciales se puede ver que en la Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional, ni entre aquél y el grado de desarrollo. Por un lado, hay provincias con características poblacionales similares y dispersiones significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa.
(Morduchowicz, 2010; p. 229)

Esta aparente contradicción, es decir, la que demuestra que no necesariamente una mayor inversión garantiza una mayor calidad educativa, se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento sectorial, como por ejemplo, la inversión por estudiante, considerados aisladamente, no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar recursos a la enseñanza. Es necesario considerar aquí que cuando hablamos de posibilidades provinciales

estamos haciendo referencia a las posibilidades concretas, en términos de recursos, que tienen las provincias para garantizar la parte del financiamiento que antes cubría la nación, y que actualmente es responsabilidad completa de las provincias (infraestructura, salarios, formación docente, capacitación, etc.).

Y esa asignación de recursos que deben hacer las jurisdicciones para el sostenimiento de sus sistemas educativos va a estar fuertemente determinada por los supuestos de política educativa que se consignen como fundamento a las definiciones de financiamiento.

En este sentido, se vuelve necesario revisar los principales modelos teóricos de asignación de recursos en el sector educativo, en diálogo con los modelos de estado vigentes en cada período, y destacar, haciendo referencia a los dos extremos de aplicación, por un lado, el modelo de financiamiento a la oferta (A) y por el otro lado, el modelo de financiamiento a la demanda (B) (Claus y Silva, 2021).

- (A) Financiamiento a la oferta: Modelo de organización escolar en donde los fondos se destinan a garantizar la **OFERTA EDUCATIVA**, es decir, al sostenimiento del sistema educativo en términos estructurales, atendiendo a criterios físicos, organizacionales y pedagógicos. Para esto se han determinado ciertos aspectos que hacen estandarizables, clasificables y caracterizables las diferentes instituciones que forman parte del sistema educativo (cantidad mínima y máxima de estudiantes por sección; cantidad de cargos institucionales según cantidad de matrícula y condiciones de acceso).
- (B) Financiamiento a la demanda: La propuesta del cupón (conocido también como “*voucher*”) de Friedman (1955) constituye uno de los ejemplos más claros de este modelo de asignación de recursos. Se trata de un certificado que la autoridad educativa entrega a las familias por cada hijx en edad escolar, válido por una suma de dinero. Desde esta perspectiva, el pase de estudiantes de una escuela a otra tiene consecuencias inmediatas en el financiamiento de ambos establecimientos. Una de las objeciones a este modelo es la tendencia que genera hacia la *estratificación social*. Al generar una oferta educativa múltiple en tipo, precios y calidad la oferta sería dispar. Además, dado que el modelo se basa en que las familias pueden aportar fondos por sobre el monto del *voucher*, se mantendrían brechas de ingresos. Por otro lado, suponiendo que el monto del *voucher* o cupón determinado por el Estado fuera homogéneo, verán igualmente condicionadas sus posibilidades los establecimientos con poca matrícula debido a la estratificación, las escuelas urbanas con poca densidad y las escuelas ubicadas en zonas rurales, por ejemplo.

Por otro lado, desde los inicios del SEN, las definiciones que se han tomado en relación con el gobierno imprimen un tono **PRINCIPALISTA** al estado nacional, al buscar ser garante de la educación básica elemental, adoptando el modelo de financiamiento de la oferta.

Asimismo, las provincias financian sus gastos por tres vías diferentes, aunque no alternativas: a) sus ingresos propios; b) los de origen nacional; y c) el endeudamiento público. A los efectos de la discusión de las relaciones fiscales-educativas entre el gobierno nacional y las provincias interesan sólo las de la Coparticipación Federal de Impuestos, que son recaudados a nivel nacional. Y aquí es

donde entran a ser variables también esos recursos en función al tamaño¹⁰³ de cada sistema educativo jurisdiccional y al peso en relación con el resto del sistema educativo nacional.

El sistema educativo de la provincia de Buenos Aires

En este apartado nos resulta importante hacer referencia a algunas herramientas para aproximarnos a la caracterización del SE jurisdiccional bonaerense, dado que nos parece imprescindible comprender la naturaleza de algunos procesos históricos de forma situada para interpretar de manera más sólida, los intereses que persiguen (o han perseguido) algunas de las definiciones en materia de reforma educativa.

En este sentido, nos hemos propuesto orientar la lectura de cierta información estadística e indicadores educativos por NIVEL y MODALIDAD. Para ello realizaremos algunas comparaciones y análisis en función de los datos provinciales/nacionales y de las series históricas disponibles.

Se descarta que una mejor interpretación de esta información debe estar acompañada del conocimiento de la realidad de cada establecimiento, distrito y región educativa¹⁰⁴, así como de sus condiciones sociodemográficas, económicas, productivas, culturales y políticas.

A continuación, presentamos información disponible sobre el sistema educativo provincial con el objeto de contar con marcos interpretativos comunes y a su vez, disponer de algunas claves de análisis para leer e interpretar datos que surgen de las estadísticas oficiales. Nos parece relevante en este punto, retomar a Foucault (1991), en donde desarrolla el concepto de “biopolítica”¹⁰⁵ y acuña también el término de “gubernamentalidad”. A este último lo define como:

el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco las poblaciones.
(Foucault, 1991, p. 25)

¹⁰³ Entendemos por “tamaño” del sistema educativo al rasgo que se puede aproximar según la cantidad de instituciones educativas, trabajadores docentes, no docentes y estudiantes que incluye.

¹⁰⁴ Según Glosario DIE-SSP-DGCYE:

Región Educativa: *Es la región que delimita unidades espaciales de acuerdo con un programa de acción en relación con la conducción, planeamiento y administración de la política educativa. Actualmente existen en la provincia de Buenos Aires 25 regiones educativas.* Cada región educativa está compuesta por distritos determinados.

¹⁰⁵ Foucault define a la “biopolítica”, como una nueva tecnología de poder, es decir, un conjunto de mecanismos regularizadores de “la masa social” concentrados en la figura del Estado. Éste, luego de haber sido mantenido en un segundo plano en los estudios del poder disciplinario, se vuelve central en el paradigma del biopoder. Desde la instancia estatal se regularía la vida de la población en su sustrato biológico (el nacimiento, la muerte, la reproducción, la enfermedad) a través de “complejos órganos de coordinación y centralización que implican saberes y técnicas específicas”: los mecanismos regularizadores.

La gubernamentalidad aparece así como el conjunto práctico que pone en juego ciertas tecnologías de gobierno para ejercer su poder a través de un conjunto de saberes (entre los cuales se destacan la estadística y la economía política) sobre el conjunto de la población. El resultado del lento proceso de gubernamentalización del poder, a través de la articulación de esas técnicas y esos saberes, es el Estado tal como lo conocemos: dispositivo complejo en el que se articula un régimen de gubernamentalidades múltiples.

Dada la necesidad de gobierno en sistemas que tienen como destinatarixs grupos de la población específicos, se vuelve necesario entonces comprender las características de esos sistemas en diálogo con los sectores sociales a los que el Estado debe responder y gobernar¹⁰⁶.

Las fuentes de información

La información que se presenta en varias de las tablas del capítulo proviene del Relevamiento Anual (RA), que implementa la PBA pero gestiona y coordina el Ministerio de Educación de la Nación, justamente para hacer comparables en términos estadísticos a todas las jurisdicciones del país. Los Relevamientos Anuales colectan información de las escuelas del sector público y privado, en todas las jurisdicciones del país, al 30 de abril de cada año¹⁰⁷.

En el caso de la PBA, es la Dirección de Información y Estadística (DIE), dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento (SSP), que a su vez integra la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante DGCyE), la dependencia que administra y actualiza el padrón de establecimientos educativos e implementa tres relevamientos de información cuyos resultados se difunden en la página institucional ABC¹⁰⁸ y en el sitio del Mapa Escolar¹⁰⁹: Relevamiento Inicial, Anual y Final¹¹⁰.

Se agregan a continuación algunas definiciones que nos resultan necesarias a los fines interpretativos de la información disponible:

Estadística Educativa: refiere a información sobre Unidades Educativas, Matrícula y Secciones por Nivel y Modalidad desagregada por Región Educativa, Distrito, y Sector de Gestión.

¹⁰⁶ Identificar los diferentes grupos etarios, por ejemplo, en función de los distintos niveles educativos, las modalidades y los territorios resulta clave para caracterizar la oferta educativa, de la mano de lo que el sistema educativo formal (Estado) propone a la comunidad, en articulación con lo que la sociedad requiere del sistema (información a la que se puede aproximar con el análisis de las Tasas de escolarización, por ejemplo)

¹⁰⁷ La estabilidad metodológica de estos relevamientos permite realizar comparaciones históricas que no son posibles con otras fuentes de información. También permite realizar comparaciones entre unidades territoriales (por ejemplo, comparar los datos de una región con los promedios provinciales).

¹⁰⁸ <https://abc.gob.ar>

¹⁰⁹ <https://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/>

¹¹⁰ El relevamiento Inicial (provincial) tiene fecha de corte 15 de marzo (inicio del ciclo), el Anual (en articulación con el Ministerio Nacional) tiene fecha de corte al 30 de abril, y el Final (provincial) tiene fecha de corte último día de clases, en diciembre (final del ciclo).

Matrícula por año de estudio: refiere a la cantidad de estudiantes (matrícula) organizada por Nivel Educativo y Modalidad y desagregada por Región Educativa, Distrito, Sector de Gestión y Año de Estudio.

Indicadores Educativos (de trayectoria, de proceso y de sobreedad): hacen referencia a los indicadores educativos mayormente realizados con fuente RA, por lo tanto, hay una publicación por año. La información está organizada por Niveles Educativos y Modalidades y desagregada por Región Educativa, Distrito, Sector de gestión y Año de estudio.

Indicadores de Proceso o Eficiencia Interna (interanuales): Tasas de promoción efectiva, repitencia, reinscripción y abandono interanual (cuya suma arroja 100%). Se sugiere como máxima apertura la Región, por sus limitaciones metodológicas para analizar diferencias entre sectores o en universos chicos.

Indicadores de Trayectoria (anuales): Tasa de estudiantes promovidos, no promovidos, salidos sin pase, etc. Con estos indicadores se sugiere abordar comparación entre sectores y distritos.

Tasa de Sobreedad: Total o Simple (un año o más) y Avanzada (dos años o más). Representa aquellxs estudiantes que tienen más edad que la considerada teóricamente ideal, según las normas legales de acceso al sistema educativo, con respecto al año que cursa.

Sobre los indicadores educativos

¿Qué son las tasas de repitencia, de abandono interanual o de reinscripción? ¿Cómo se calculan? ¿Dónde se puede obtener esa información? ¿Cómo se leen esos datos?

Como se mencionó anteriormente, desde la jurisdicción (PBA en este caso) se releva información sobre la matrícula (cantidad de estudiantes) en tres momentos del año: relevamiento inicial (inicio de las clases), relevamiento anual (30 de abril) y relevamiento final (último día de clases).

Con estos datos se procesa y reporta información del mismo año del relevamiento (matrícula inicial), y también se calculan indicadores (tasas, porcentajes y proporciones) que relacionan datos de distintos años o distintas unidades de análisis (por ejemplo, estudiantes por unidad educativa, estudiantes por sección, etc.).

Las tasas que describen la **trayectoria de lxs estudiantes** por el nivel primario y secundario de la educación común son las siguientes (que se ubican dentro del grupo de indicadores de proceso o de eficiencia interna, interanuales):

- **Tasa de promoción efectiva:** Es el porcentaje de estudiantes registradxs en un año de estudio que se matriculan como estudiantes nuevxs en el año de estudio inmediato superior de ese nivel, en el año lectivo siguiente (por ejemplo, el porcentaje de estudiantes que estaban en 1º año en el 2018 y se matricularon en 2º año en el 2019).

¿Para qué sirve? Esta tasa muestra la eficiencia del sistema educativo en retener a lxs estudiantes de un año de estudio dado, como estudiantes que promocionan al año siguiente. Indica el porcentaje de estudiantes que circulan por el sistema regularmente, de año en año.

¿Cómo se interpreta? El modelo que sirve de referencia para calcular este indicador es el de un sistema educativo cerrado, es decir, en el que no se producen pasos de estudiantes a otros sistemas. Si ningún estudiante ingresa desde otro sistema educativo (por ejemplo, desde otra provincia), la tasa de promoción efectiva puede ser a lo sumo igual al 100%. En cambio, cuando se miran unidades menores, como las regiones, los distritos o las escuelas, esos pasajes pueden producir porcentajes mayores que 100%. Valores cercanos al máximo indicarán altas promociones con bajos niveles de repitencia, reinscripciones y abandono.

¿Cuáles son las limitaciones de esta tasa? Se trata de una tasa que no tiene en cuenta las posibilidades de transferencia de matrícula entre distintos ámbitos, o de un distrito o región a otra. Otra limitación de esta tasa es que puede inducir a errores cuando lxs estudiantes permanecen fuera del sistema por unos años y luego se reintegran, habiendo promocionado adecuadamente.

- **Tasa de repitencia:** Es el porcentaje de estudiantes que se matriculan en el mismo año de estudio en el año lectivo siguiente.

¿Para qué sirve? Muestra la eficiencia del sistema educativo en función de lxs estudiantes que al no promover el año de estudio, vuelven a inscribirse como repitentes en el mismo año, al año lectivo siguiente. La inclusión de este indicador es de suma relevancia porque se asocia con la sobreedad y puede derivar en abandono.

¿Cómo se interpreta? La tasa de repitencia permite evaluar cuántxs estudiantes que no promovieron el año de estudio, vuelven al sistema educativo al año lectivo siguiente, inscribiéndose como repitentes. Valores elevados para esta tasa determinan sistemas menos eficientes en cuanto al tiempo que le insume a lxs estudiantes poder egresar del sistema. Por otra parte, porcentajes bajos están indicando un menor grado de repetición, la consiguiente reducción de la duración promedio de la trayectoria escolar y la aceleración en la obtención de egresadxs como objetivo de eficiencia de la organización escolar. Dado que la repetición reiterada puede conducir a situaciones de abandono, sería de esperar que la reducción de la repitencia permitiera a un número significativo de estudiantes, concluir su trayectoria educativa, incidiendo directamente en la problemática del “fracaso escolar”. Por otra parte, si el sistema educativo incrementa su retención también es posible que aumente su repitencia a medida que disminuye el abandono.

¿Cuáles son las limitaciones de esta tasa? La subdeclaración de repitentes incide en el verdadero valor de este indicador. Es importante definir y relevar con precisión a lxs estudiantes repitentes dentro de un año de estudio determinado como aquellxs estudiantes que vuelven a cursarlo, dado que no lo promovieron durante el año lectivo anterior. No debe incorporarse dentro de este concepto a lxs estudiantes que, habiendo abandonado durante el año lectivo anterior sin terminar de cursarlo, vuelven a matricularse en el mismo año en el año lectivo siguiente. Estos constituyen a lxs estudiantes reinscriptxs no repitentes.

- **Tasa de abandono interanual:** Es el porcentaje de estudiantes que no se matriculan en el año lectivo siguiente en ningún año de estudio.

¿Para qué sirve? Muestra el volumen de estudiantes que abandona el sistema educativo durante el año lectivo y no vuelve a matricularse al año lectivo siguiente, sumado a lxs estudiantes que abandonan el sistema educativo entre dicho año lectivo y el siguiente.

¿Cómo se interpreta? En un sistema educativo donde lxs estudiantes permanecen durante todo el año lectivo y todxs promueven el año de estudio, la tasa de abandono interanual debería ser 0%. Cualquier valor por encima de cero indica un porcentaje de estudiantes que, habiendo estado inscriptx en el sistema en un año lectivo determinado, al año siguiente no vuelve a matricularse, lo que define situaciones en las que resulta necesario profundizar las garantías del derecho a la educación.

¿Cuáles son las limitaciones de esta tasa? Migraciones de población entre zonas rurales y urbanas y entre distintas unidades territoriales o transferencia de matrícula entre los distintos sectores de gestión (público, privado), pueden provocar valores incongruentes para este indicador (generalmente, valores negativos).

- **Tasa de reinscripción:** Porcentaje de estudiantes que se matriculan por segunda vez o más en un año de estudio en el que ya se habían inscripto en algún ciclo lectivo anterior, sin completar su cursada.

¿Para qué sirve? Muestra la reinscripción de lxs estudiantes, luego de abandonar temporalmente el sistema educativo.

¿Cómo se interpreta? En un sistema educativo eficiente, donde las y los estudiantes permanecen durante todo el año lectivo y promueven el año de estudio, la tasa de reinscripción debiera ser 0%. Ahora bien, en tanto existan abandonos durante el año lectivo, es deseable que dichxs estudiantes vuelvan al sistema y se matriculen en el mismo año de estudio al año siguiente, provocando tasas de reinscripción por arriba de cero.

¿Cuáles son las limitaciones de esta tasa? Deben tomarse los recaudos necesarios para diferenciar adecuadamente lxs estudiantes reinscriptxs de lxs estudiantes repitentes, para evitar sesgos provenientes de la subdeclaración o duplicación de información.

Por otro lado, para poder describir la demanda teórica (grupos poblacionales específicos), se suelen utilizar en el ámbito educativo, las **tasas de escolarización**, dado que ofrecen una medida del **nivel de inclusión educativa** al poner en relación dos magnitudes: la cantidad de población de un determinado grupo etario (denominador) y la cantidad de estudiantes que se encuentran matriculadxs en el sistema educativo (numerador)¹¹¹.

¹¹¹ Existen diferentes modos de calcular las tasas de escolarización en función del recorte específico que se realice en el numerador de la fórmula según la edad de lxs estudiantes, el nivel educativo al que asisten o incluso el año de estudio que cursan. De ese modo se pueden obtener tasas brutas y netas de escolarización, las cuales a su vez pueden calcularse por edad, por nivel educativo, por ciclo y por año de estudio.

Tasa bruta de escolarización por nivel educativo, ciclo o año de estudio: Es el cociente entre el número de estudiantes escolarizadxs en un determinado nivel educativo, ciclo o año de estudio, independientemente de su edad, y la población en edad teórica de cursar dicho nivel, ciclo o año de estudio.

Tasa neta de escolarización por nivel educativo, ciclo o año de estudio: Es el cociente entre el número de estudiantes que cuentan con la edad teórica para cursar un determinado nivel educativo, ciclo o año de estudio y el total de población del mismo grupo etario.

Tasa bruta de escolarización por edad: Es el cociente entre el número de estudiantes de un determinado grupo etario, independientemente del nivel educativo que cursan, y la población de ese mismo grupo etario.

Datos nacionales y de la provincia de Buenos Aires

La PBA tiene una superficie total de 307.571 km² y representa el 8,2% de la superficie de Argentina. Con cerca de 57 hab/km², es la tercera jurisdicción más densamente poblada, por detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tucumán. La población, según datos del Censo 2022 (INDEC), fue de 17.523.996 habitantes, cifra que representa más del 38% sobre el total del país¹¹².

Siguiendo estos datos, la jurisdicción constituye el estado provincial más grande del país, sólo superado en población en América Latina por el estado de San Pablo, en Brasil. Con lo cual, es de esperar que en su interior coexistan múltiples situaciones de las que el promedio provincial obviamente no logra dar cuenta, como se puede observar cuando se realizan análisis que cruzan las diferencias por tipo de área y presencia de necesidades básicas insatisfechas (en adelante NBI¹¹³).

Siguiendo la publicación de Presidencia de la Nación de marzo del 2023¹¹⁴, la Tasa bruta de asistencia de lxs niñxs de 3 años presentó un incremento de +8,6 puntos porcentuales (pp) en el año 2022 (54,9 año 2022, vs. 46,3 año 2021). Asimismo, entre lxs niñxs de 4 años, la asistencia se incrementó en +3,7 pp, (92,7 año 2022 vs. 89 año 2021) y descendió -0,3 puntos en el grupo de lxs 5 años (99,2 año 2022 vs. 99,5 año 2021).

Entre los 6 y 14 años la Tasa bruta de asistencia es casi universal. Entre los 15 y 17 años, sobrepasa el 95% en el año 2022 y se mantuvo constante en los últimos años (95,6 año 2022 vs. 95,2 año 2020 y 2021).

¹¹² Según datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas, realizado por el INDEC en el año 2022, ese número estaba compuesto por cerca de un 52% de mujeres y 48% de varones.

¹¹³ Según la definición que consta en el sitio web del INDEC (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-47-156>) el concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales.

¹¹⁴ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sis-3.2023.pdf> - Publicación del Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales – Presidencia de la Nación

Se observa una mejora en la Tasa bruta de asistencia de lxs niñxs de 3 años en situación de pobreza, pero un descenso para quienes se encuentran por fuera de dicha situación.

Entre lxs niñxs de 4 años la Tasa bruta de asistencia al jardín de infantes obligatorio resulta superior en ambas situaciones en relación al año anterior.

Se observa un nivel de asistencia casi universal en lxs niñxs de 5 años, más allá de la situación de pobreza.

La asistencia escolar de adolescentes de 15 a 17 años que provienen de hogares en situación de pobreza se incrementó en +1,6 p.p. el año 2022, alcanzando el 95,5%. Para el resto de lxs adolescentes también se registró un incremento, siendo también mayor la Tasa de asistencia (97,9%)¹¹⁵.

Con referencia a las Tasas netas de escolarización para Sala de 4 y 5 a nivel país y por provincias, se presenta a continuación la **Figura 5.1**¹¹⁶, en donde se comparan los valores para el 2016 y para el año 2020:

Figura 8.1. Tasas Netas de Escolarización – Sala de 4 y 5 según jurisdicción

Cuadro 2. Tasas netas de escolarización para Sala de 4 y 5 del nivel inicial según jurisdicción. 2016 y 2020.

División Político Territorial	Sala de 4 años		Sala de 5 años	
	2016	2020	2016	2019
TOTAL PAÍS	83,1	86,4	97,6	98,0
Ciudad de Buenos Aires	86,3	88,5	99,2	99,3
Buenos Aires	81,1	82,9	96,2	96,3
Catamarca	88,5	93,5	98,6	99,4
Córdoba	89,4	92,7	99,6	99,5
Corrientes	75,4	81,1	98,7	99,2
Chaco	86,2	88,4	96,7	97,9
Chubut	92,4	88,2	99,8	99,5
Entre Ríos	87,8	92,0	99,3	99,8
Formosa	73,3	64,9	98,0	98,6
Jujuy	76,4	83,8	99,6	99,9
La Pampa	84,3	98,9	99,8	99,7
La Rioja	98,7	93,2	99,6	99,7
Mendoza	90,3	97,2	99,8	99,7
Misiones	81,0	87,8	96,9	97,6
Neuquén	71,2	87,3	99,4	99,3
Río Negro	94,6	98,0	99,8	99,9
Salta	68,3	73,1	98,5	99,2
San Juan	93,3	103,9	99,7	99,9
San Luis	91,9	92,2	99,3	99,5
Santa Cruz	94,2	87,5	99,8	100,0
Santa Fe	80,5	89,8	94,7	96,5
Santiago Del Estero	100,1	95,1	97,6	98,6
Tucumán	74,5	78,1	99,8	99,8
Tierra Del Fuego	109,4	98,3	99,9	100,0

Fuente: Gestión de la Información con datos del Relevamiento Anual 2016 y 2020. DIE, MEN.

Reproducido de fuente: Gestión de la Información con datos de Relevamiento Anual 2016 y 2020 (MEN)

¹¹⁵ Para ampliar esta información, pueden remitirse al **Anexo** de este capítulo (**Figura 2**).

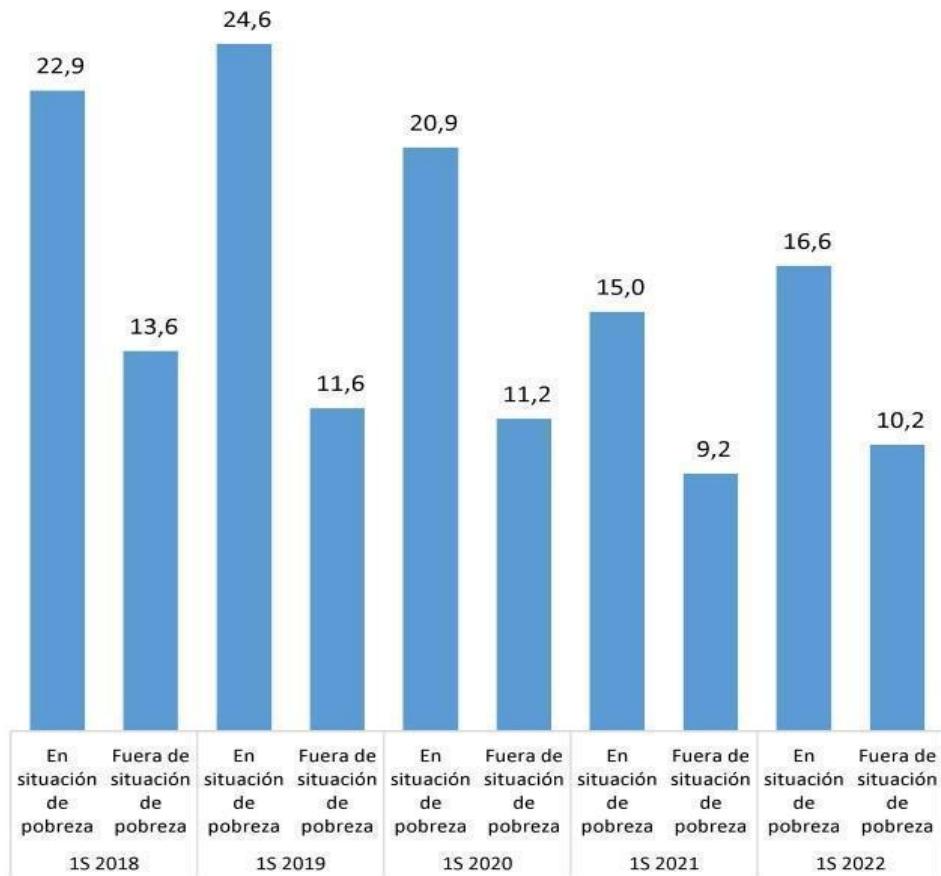
¹¹⁶ Se recomienda ampliar la lectura sobre las Tasas de Escolarización en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tasa_de_escolarizacion_-consideraciones_sobre_las_fuentes_y_metodos_de_calculo.pdf

La tasa de abandono del sistema educativo de lxs jóvenes de 15 a 24 años en situación de pobreza se ubicó en 16,6% mientras que el resto de los jóvenes alcanzó el 10,2%, presentando en ambos casos un incremento respecto al año anterior.

Figura 8.2. Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian y no terminaron el secundario, según condición de pobreza – Primer semestre 2018-2022

JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ASISTEN Y NO TERMINARON EL SECUNDARIO SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA

Aglomerados urbanos. Primer semestre 2018-2022



Nota. Reproducido de fuente: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sis-3.2023.pdf>

Haciendo una mirada más específica en la PBA, como se observa en la **Figura 3 (ver en Anexo)**, por ejemplo, en lo que refiere a Tasas de asistencia escolar al Nivel Inicial, los datos del año 2010 dan cuenta de Tasas de cobertura mayores en el Interior (81,7%) respecto al área conformada por los 24 Partidos del Conurbano¹¹⁷ (73%), menores tasas entre quienes viven en

¹¹⁷ Sabiendo que la categoría Conurbano es compleja, hacemos referencia aquí a la forma de clasificación utilizada por el INDEC cuando refiere a los “24 partidos del GBA”, es decir, al área que rodea a la Ciudad de Buenos Aires y que

hogares con NBI (63,4%) que entre quienes no sufren dicha privación (79,3%) y, finalmente, mayor asistencia escolar entre lxs niñxs de zonas rurales¹¹⁸ que entre lxs de zonas urbanas (81,1% y 76% respectivamente).

Entre 2001 y 2010 la tasa de asistencia se ha incrementado en todos los grupos, pero lo ha hecho con mayor intensidad en el Conurbano que en el Interior y entre quienes residían en hogares con NBI respecto a quienes no lo hacían, razón por la cual las desigualdades al considerar estas variables habían disminuido levemente. Contrariamente, el aumento, tanto en términos absolutos como relativos, ha sido mayor en las zonas rurales que en las urbanas, con lo que se han ampliado las brechas a favor de las primeras. Estas clasificaciones muestran parte de la diversidad que oculta el promedio provincial.

En términos de la diversidad y extensión que presenta el territorio provincial, se pueden realizar diferentes tipos de lecturas de los datos a niveles distritales, ponderando variables que denotan claras diferencias territoriales. Por ejemplo, es posible analizar la situación en los partidos de la provincia, clasificándolos en cinco grupos o estratos, de acuerdo a su localización geográfica y tamaño demográfico. Siguiendo esta caracterización, los 24 partidos del Conurbano pueden desagregarse en los dos cordones clásicos. En el caso del Interior, la clasificación es posible realizarla de acuerdo a la población total de cada partido en el año 2010 (más de 50 mil habitantes, entre 25 y 50 mil y menos de 25 mil habitantes).

Se puede observar en el **Anexo, Figura 4**, la información relacionada con la escolarización para el conjunto de niñxs de 3 a 5 años en cada uno de los cinco estratos considerados, a modo de aproximación a las diferencias que es posible trasladar a los otros niveles y modalidades que integran el sistema educativo provincial.

Allí se observan importantes diferencias entre las zonas que componen el Conurbano y el Interior. En los partidos que conforman el Primer Cordón del Conurbano, la Tasa de asistencia escolar era en 2010 sustancialmente mayor que en el Segundo Cordón (85,5% y 73,8% respectivamente). En el caso del Interior, la Tasa de asistencia aumenta a medida que decrece el tamaño demográfico del partido: en 2010 era de 84% en los partidos de más de 50 mil habitantes, de 88,7% en los partidos de entre 25 y 50 mil habitantes y de 90,6% en los partidos menos poblados, de menos de 25 mil habitantes. En ambos casos, es en las zonas con menor cobertura en 2010 (Segundo Cordón del Conurbano y partidos del Interior de más de 50 mil

forma parte del aglomerado “Gran Buenos Aires” que incluye, conjuntamente, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos. El Conurbano entonces abarca 24 municipios distribuidos en DOS CORDONES: el primer cordón estaría integrado por Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro. Y el segundo cordón por Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (otra parte), Almirante Brown.

¹¹⁸ Siguiendo las definiciones del Glosario de la DGCyE (<https://abc.gob.ar/secretarías/sites/default/files/2023-06/GLOSARIO%20EDUCATIVO%202023.pdf>) los establecimientos educativos se clasifican en: Establecimientos en **ámbito urbano**: aquellos ubicados en localidades censales de 2.000 habitantes y/o más. Establecimientos en **ámbito rural**: aquellos ubicados en localidades censales de 500 a menos de 2.000 habitantes (denominados: rural agrupada), y/o los que se ubican en núcleos poblacionales de menos de 500 habitantes o en campo abierto (denominados: rural disperso).

habitantes) donde se han producido los mayores avances de asistencia escolar entre 2001 y 2010, resultando así una notable disminución en la desigualdad.

En el marco de la organización del gobierno del sistema educativo provincial, y buscando atender a la diversidad y extensión que lo caracteriza, el territorio bonaerense se encuentra dividido en 25 regiones educativas (ver en **Anexo, Figuras 5 y 6**), en donde cada una de estas regiones, resulta compuesta por un determinado número de distritos. Se recomienda en este punto visitar el visualizador Mapa Escolar¹¹⁹, a los fines de disponer de una mirada más precisa, de la distribución que tienen en el territorio de la PBA, la totalidad de las instituciones educativas que forman parte del sistema educativo provincial.

Antes de mirar con mayor detalle los datos para la PBA, agregamos a continuación un cuadro (**Tabla 8.1**) que presenta el peso relativo que tiene esta jurisdicción en el escenario nacional.

Para esto consideramos necesario repasar también algunos conceptos en torno a qué nos agrega la nueva información con este nuevo nivel de detalle:

Niveles del Sistema Educativo Provincial: Comprende cuatro niveles educativos, la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior. Todos estos Niveles definen sus diseños curriculares en articulación entre ellos, las Modalidades y los Ámbitos de Desarrollo de la Educación (DGCyE, 2023).

Modalidades: Es el enfoque educativo, organizativo y/o curricular, constitutivo o complementario de la Educación Común, de carácter permanente o temporal, que da respuesta a requerimientos específicos de formación articulando con cada Nivel, con el propósito de garantizar los derechos educativos de igualdad, inclusión, calidad y justicia social de todas y todos las niñas y niños, jóvenes, adolescentes, adultas y adultos y adultas y adultos mayores de la Provincia. La Provincia define como Modalidades a: la Educación Técnico-Profesional; la Educación Artística; la Educación Especial; la Educación Permanente de Jóvenes, Adultas y Adultos, Adultas y Adultos Mayores y Formación Profesional; la Educación Intercultural, la Educación Física; la Educación Ambiental y a Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (DGCyE, 2023).

Sección: Es un grupo escolar organizado, formado por estudiantes que cursan el mismo o diferentes años de estudio o grados, en el mismo espacio, al mismo tiempo y con el mismo docente o equipo de docentes. Según la organización curricular, una sección se clasifica en: Independiente: cuando las actividades de enseñanza corresponden a un solo ciclo, año de estudio/grado o etapa. Múltiple: cuando las actividades de enseñanza pueden corresponder a varios ciclos y/o años/grados distintos (DGCyE, 2023).

Sector de gestión: Es el ámbito de administración de los servicios educativos. Estos se clasifican en: **Estatal**: aquellos establecimientos que son administrados directamente por el Estado (nacional, provincial o municipal). **Privada**: aquellos que son administrados por instituciones o personas particulares. Los establecimientos privados pueden ser: autorizados o reconocidos, y a su vez, no subvencionados o subvencionados, es decir,

¹¹⁹ <https://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/>

reciben aportes financieros para cubrir las remuneraciones de los docentes en forma total o parcial (DGCyE, 2023).

Tabla 8.1. Matrícula, modalidad común, por niveles. Total Nación y Provincia. Ambas gestiones. Año 2022

Matrícula	Datos nacionales	Datos PBA	% PBA c/resp a Nación
Total	12.949.919	5.149.536	39,8%
Común	11.620.126	4.094.788	35,2%
Inicial	1.706.658	684.917	40,1%
Primario	4.856.155	1.747.796	36,0%
Secundario	4.056.769	1.460.154	36,0%
Superior no universitario	1.000.544	201.921	20,2%

Nota. Reproducido de fuente: *Anuario estadístico MEN y Dirección de Información y Estadística – SSP - DGCyE*

En lo que respecta a la última estadística provincial disponible¹²⁰, en el año 2023 se inscribieron 5.124.691 estudiantes en 20.624 unidades educativas (3.707.924 – 72% – en unidades educativas de gestión estatal, y 1.416.767 – 28% – en instituciones de gestión privada). El mayor número (más del 50% de esa matrícula) se registró en los niveles educativos obligatorios, sector de gestión estatal, de lo que se denomina como Educación Común¹²¹.

Siguiendo los datos publicados para el 2023, y sobre la oferta de lo que se denomina como “educación común”, el nivel inicial representaba cerca el 15% de la matrícula; el nivel primario, cerca del 40%; el nivel secundario, el 39%; y el nivel superior (no universitario), el 6% (ver **Figura 7 en Anexo**).

¹²⁰ Se han tomado para esta lectura, los datos publicados en el Relevamiento Anual 2023, por la Dirección de Información y Estadística, de la Subsecretaría de Planeamiento de la DGCyE <https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria-de-planeamiento/informacion-y-estadistica/informacion-y-estadistica/series>

¹²¹ La educación común, en este sentido, hace referencia a la matrícula que asiste a unidades educativas pertenecientes a alguno de los cuatro niveles educativos (inicial, primaria, secundaria y superior), sin contemplar dentro de esta definición a las modalidades (educación especial, psicología comunitaria y pedagogía social, educación artística, educación física, educación de adultos y educación técnico profesional).

Tabla 8.2. Variaciones de Unidades Educativas, estudiantes y secciones:
Total Provincia Buenos Aires. Años 2023 vs. 2020

Modalidad y Nivel	Variación % 2023-2020		
	Unidades Educ.	Estudiantes	Secciones
Total	1,6%	-0,3%	3,3%
Niveles	0,6%	-2,6%	-3,9%
Nivel Inicial	0,5%	-9,7%	0,9%
Nivel Primario	0,1%	-2,0%	1,0%
Nivel Secundario	2,1%	3,4%	-10,6%
Nivel Superior (*)	-2,8%	-18,9%	-10,2%
Modalidades	5,2%	9,9%	-1,4%
Educación Técnico Profesional	7,2%	27,9%	9,6%
Educación de Jóvenes y Adultos	5,7%	2,5%	7,8%
Educación Especial	5,6%	14,0%	
Educación Artística	-1,4%	-5,8%	-56,7%
Educación Física (C.E.F.)	1,6%	10,2%	6,2%
Psicología Comunitaria y Pedagogía (C.E.C.)	1,1%	-1,5%	0,8%

(*) Incluye nivel superior de la modalidad Artística y Técnico Prof.

Nota. Reproducido de fuente: elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2020 y 2023, Dirección de Información y Estadística, SSP, DGCyE.

En los últimos cuatro años (2023–2020), se observa una pequeña disminución en la matrícula en la Educación Común (-2,6%) y un aumento del 9,9% en la matrícula de las Modalidades.

Este comportamiento de la matrícula puede, en algunas ocasiones, ofrecer algunas pautas sobre su correlato en la política educativa. Por ejemplo, se observa en los datos cierta expresión de una política de ampliación de la oferta educativa, al cuantificar el crecimiento en el número de “secciones”. Esta variación tiene relación con las reformas edilicias y el agregado de nuevos espacios a escuelas ya construidas, que son destinados a nuevos cursos (secciones) y, por ende, a ampliar la oferta y generar, por lo tanto, mejores condiciones para que lxs estudiantes ingresen, aprendan y finalicen sus estudios, en los tiempos que el sistema espera.

Con respecto al nivel inicial, entre 2020 y 2023, el total de estudiantes presenta una disminución de cerca del 10%. En una magnitud bastante menor se puede observar el crecimiento de las unidades educativas y secciones del nivel.

En el caso del nivel primario, se puede observar que cerca del 66% de lxs estudiantes del nivel asiste a escuelas de gestión estatal y municipal. En esos mismos años, la matrícula en el nivel presenta una pequeña disminución, aunque si se mira la variación en los datos de cantidad de secciones, se puede observar que ese proceso adquiere una tendencia inversa, indicando una ampliación en la oferta del nivel.

En el caso del nivel secundario, el 66% de lxs estudiantes del nivel asiste a escuelas de gestión estatal. La variación entre 2020 y 2023 fue aproximadamente del 3,4%, presentando un crecimiento similar al observado para el período anterior.

Para el nivel superior, las variaciones continúan una tendencia al descenso que se viene observando hace un par de años.

Este dato puede también estar explicando cierta desaceleración en la tendencia de crecimiento del sistema. Por ejemplo, los datos registrados para el período 2007 al 2015 para el Nivel Superior, muestran que la matrícula llegó a superar el 50% de crecimiento para este nivel. Resulta posible relacionar esta información con los diferentes incrementos en el costo de vida en general, que se fueron registrando desde el año 2016 en adelante (con mayor virulencia desde el año 2023, con la asunción del gobierno nacional de la LLA) y en lo que se podría denominar como la “canasta básica” que un estudiante de nivel superior necesita para poder sostener sus cursadas y estudios. Otra de las posibles relaciones que se pueden establecer frente a estos datos está orientada a la reducción del financiamiento que se le ha dedicado a este sector, con el recorte de becas y cambios en la implementación del programa Progresar, en donde han sido significativamente menos lxs estudiantes que pudieron acceder a este derecho (2016-2019), en virtud de haberse implementado una lógica meritocrática que desplazó al paradigma de la inclusión y del acompañamiento a las trayectorias educativas, que había resultado central durante la gestión anterior al 2015.

Con respecto a las variaciones registradas para el caso de las modalidades, merecen una mención especial los datos de la modalidad de Educación Técnico Profesional, cuyo crecimiento en la matrícula para el 2023 fue de casi el 28%, seguida por la Educación Especial, que creció en un 14% con respecto al 2020 y luego, la matrícula de la modalidad de Educación Física, que creció cerca del 10%.

Con respecto a la distribución observada según tipo de gestión (ver **Tabla 1, 2 y 3** del **ANEXO**), es para destacar también la interrupción en el pasaje que se venía dando en los últimos años, de gestión privada a estatal. Estos datos también pueden estar dando cuenta de la cada vez menor cantidad de familias que eligen la educación de gestión privada en este último tiempo. Este pasaje asimismo puede estar relacionado con las condiciones de admisión y permanencia que manejan en general las instituciones de gestión privada, y/o con la idea de que muchas familias, en el contexto de pérdida de fuentes laborales, incremento desproporcionado de las tarifas, devaluación e inflación, han tenido que restringir sus “gastos” y optar por escuelas de gestión estatal.

Resulta interesante hacer foco en el movimiento que han tenido algunos indicadores a lo largo de un período de tiempo determinado, aspecto que también suma a la descripción de la expansión que ha tenido un tipo de oferta educativa específica. Para más detalle sobre este punto, presentamos en el **Anexo**, algunos datos con dimensión histórica que ilustran la expansión y crecimiento que han tenido los niveles educativos, actualmente obligatorios.

Con referencia a la expansión de la matrícula del nivel inicial (**Figura 8**), se presentan los datos desde el año 2007, debido a que fue el año de la sanción de la Ley de Educación Provincial

Nro 13788, que justamente amplía los años de escolaridad obligatoria (en el caso del nivel inicial, se agrega la sala de 4 como sala obligatoria y se continúa trabajando en la universalización de la sala de 3).

Como puede verse en estos datos, la matrícula de nivel inicial creció entre 2007 y 2019 casi un 20%. En los últimos cuatro años informados (2023 – 2020), el movimiento fue llamativamente descendente, ya que cayó en 70.793 estudiantes, lo que representa casi un 10% de disminución, con respecto a los valores del 2020. Resulta necesario en esta instancia, incorporar algunas reflexiones y miradas que seguramente relacionen el momento pandemia y post pandemia con estos datos. Además, se vuelve más elocuente la situación si se piensa que lxs casi diez mil niñxs de diferencia en el incremento, entre un período y el anterior por ejemplo, representan un tercio de lxs treinta mil estudiantes que muestra la variación para 2015 - 2012.

Si se tiene en cuenta la obligatoriedad de la sala de 4 y 5 años de edad sancionada por la Ley de Educación Provincial en el año 2007, la información disponible permite identificar la proporción de estudiantes que se registran en 1º año de primaria pero que no asistieron a sala de 5 (también en el mismo sentido, es posible calcular la proporción de estudiantes registradxs en sala de 5 que no concurrieron a sala de 4).

Tabla 8.3. Estudiantes de primer año que no concurrieron a Sala de 5. Educación común. Nivel Primario, provincia de Buenos Aires, 2023

AÑO	ESTUDIANTES 1º PRIMARIA	NO ASISTIERON A SALA DE 5	% QUE NO ASISTIERON A SALA DE 5
2023	266.293	10.932	4,11%

Nota. Reproducido de fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2023 y 2022. Dirección de Información y Estadística, SSP, DGCyE.

Este dato permite identificar parte de la demanda potencial que es necesario cubrir con oferta de jardines de infantes. El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2022 relevó información sobre las edades que servirá para precisar este dato, atendiendo a su distribución territorial y a las tendencias de crecimiento demográfico. Según dicho Censo, en 2022 había en la provincia de Buenos Aires 245.697 niñxs de 4 años de edad y 257.030 niñxs de 5 años de edad.

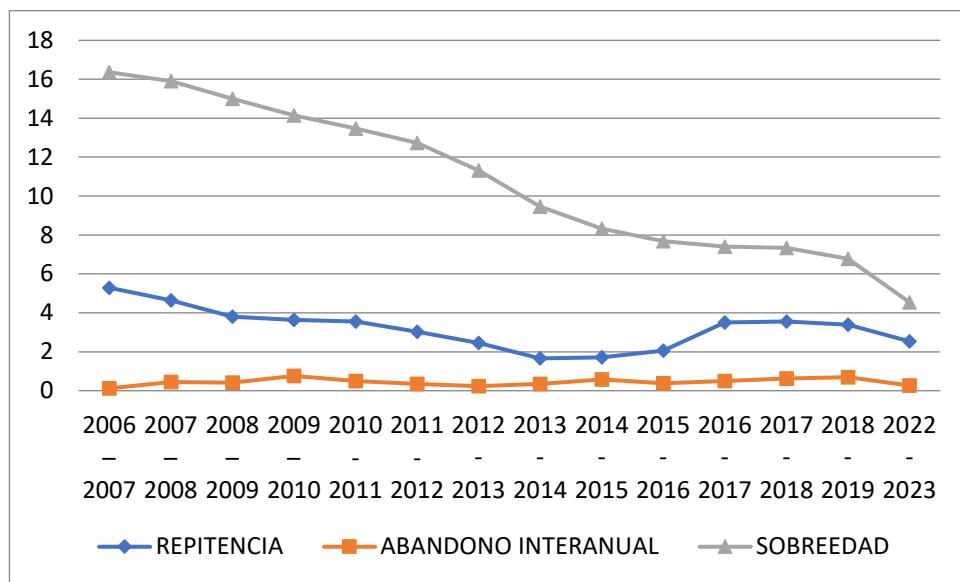
Con relación al nivel primario, la serie histórica de matrícula indica una mayor estabilidad, debido seguramente a la elevada cobertura que históricamente tuvo el nivel (ver **Anexo, Figura 9**).

Las variaciones interanuales en el nivel primario no han superado el 1%. No obstante, en los últimos años consignados (2022 y 2023) la variación supera lxs 30.000 estudiantes en toda la provincia, presentando una disminución levemente mayor a la registrada en años anteriores.

Con respecto a los indicadores para el nivel primario, se puede observar en la **Tabla 4** del **Anexo**, que el indicador de repitencia resulta ser el que presenta una evolución crítica, y que a su vez hace posible asociarlo, de manera directamente proporcional, con el de sobreedad.

En los últimos años estos indicadores han aumentado muy notablemente, sobre todo entre 2016 y 2019, año en el que la repitencia presentó un incremento del 1.5. De todas maneras, se vuelve necesario analizar la repitencia por año de estudio y cómo inciden en estos valores las políticas de inclusión y acompañamiento. Por otro lado, los descensos en los indicadores de promoción presentan una relación directamente proporcional con los incrementos que se observan en la repitencia.

Figura 8.3. Serie histórica de abandono interanual, repitencia y sobreedad del nivel primario. Educación común. Total provincia. RA 2006 - 2023



Reproducido de fuente: elaboración propia en base a datos de los RA 2006 al RA 2023, DIE, SSP, DGCyE

En el nivel secundario es posible observar una recuperación de la matrícula a partir de 2007, situación que permitió superar la caída de matrícula posterior a la crisis de 2001 – 2002, como puede verse en la **Figura 10 del Anexo**, aunque esta tendencia presenta signos debilitados y en los dos últimos años particularmente.

En el ciclo básico de la educación secundaria los indicadores críticos suelen ser los de abandono interanual y repitencia. Si bien el abandono interanual se redujo visiblemente en todo el período, iniciado en el año 2007 con la sanción de la Ley de Educación Provincial y con ella, la obligatoriedad del nivel secundario completo, esta reducción por momentos fue compensada por incrementos en los valores de repitencia, como se puede observar en el siguiente gráfico. Asimismo, se puede distinguir la tendencia del 2011 al 2015, por ejemplo, en donde los valores de repitencia para el ciclo básico se mantuvieron más bien estables y en descenso, llegando en el 2015 a un valor más de 2 puntos menores al del 2012 (11,23 y 13,58). En el ciclo siguiente, 2016-2019, los valores en el indicador de repitencia cambiaron la tendencia, presentando un incremento de más de un punto porcentual en los dos primeros años de la gestión anterior.

En relación con el comportamiento de estos mismos indicadores, para el ciclo superior, se observa muy claramente cómo a partir del año 2016 sobre todo, se continúa la tendencia al descenso en el indicador de abandono interanual, pero con un aumento bastante equiparable en

el indicador de repitencia. En este sentido, el descenso en los valores del abandono interanual es directamente proporcional al incremento en los valores de repitencia, en los últimos cuatro años (ver **Figura 11 del Anexo**).

La disminución del abandono con incremento de la repitencia puede estar indicando que, estudiantes que en el pasado habrían abandonado la educación secundaria, en los últimos años permanecen en ella, aun repitiendo.

El comportamiento del indicador de “sobreedad”, al analizarlo por ciclo del nivel secundario, presenta movimientos muy similares.

Conclusiones

Se sugiere abordar la lectura e interpretación de la información estadística disponible con el objeto de precisar las problemáticas más salientes de la jurisdicción que se tenga bajo análisis. Además, se puede analizar dicha información con un conocimiento particularizado del territorio, teniendo en cuenta otros datos.

Algunas preguntas clave para estos análisis pueden ser:

- En relación con la **obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años del nivel inicial**:
 - ¿Qué cantidad de estudiantes de sala de 5 (2023) no concurrieron a sala de 4 en 2022?
 - ¿Qué cantidad de estudiantes de 1° año de primaria (2023) no concurrieron a sala de 5 en el 2022?
 - ¿Cómo se distribuye esta población en el distrito?
 - ¿Tiene estabilidad en una serie histórica la distribución territorial de esta demanda potencial?
 - ¿Cuál es la información sobre la proporción de estudiantes por sala, en el nivel inicial, en cada distrito y región?
 - ¿Qué indica en comparación con el promedio provincial?
- En relación con la disminución de la **repitencia en el nivel primario**:
 - ¿Cómo evolucionó la tasa de repitencia en el distrito y región en los últimos 4 años?
 - ¿Cómo se distribuye esa tasa de repitencia por año de estudio para el 2023?
 - ¿Cómo evoluciona la tasa de repitencia por año de estudio si se analiza por sector de gestión?
 - ¿Cómo es la distribución territorial de la tasa de repitencia?
 - ¿Existe algún año de estudio en el que se observe una mayor proporción de estudiantes con más de 1 año de repitencia?
- En relación con la disminución del **abandono interanual** en el **nivel secundario** y por consecuencia, con el objetivo de que la **Tasa de Promoción efectiva** siga creciendo:

- ¿Cómo se comporta (o se ha comportado) la tasa de promoción efectiva en la región y en los distritos en un período de tiempo determinado?
- ¿Cómo se comporta (o se ha comportado) la tasa de promoción efectiva si se diferencia el ciclo básico y el ciclo superior?
- ¿Cómo se distribuye la tasa de promoción efectiva entre sector estatal y sector privado?
- ¿Cómo evolucionan el resto de los indicadores?

Estas preguntas junto con otras que puedan formularse y que complementan la lectura de la información, permiten problematizar los datos y tomar decisiones adecuadas a las metas planteadas. El uso de la información disponible permite además mejorar dicha información, porque surgen preguntas que el actual sistema no había previsto y que es importante abordar, y también porque el conocimiento de primera mano de la realidad del territorio, en ocasiones, permite corregir los datos con los que cuenta el sistema o anticipar dificultades en las herramientas de relevamiento.

Volvemos a reiterar que resulta clave conocer las dimensiones de los territorios y sus poblaciones, para poder caracterizar el tipo de responsabilidad que tienen los estados para cada una de las áreas relacionadas con las funciones de gobierno.

Son aspectos de la regulación formal que realiza el Estado, volviendo a Acuña y Leiras (2005), las leyes que se sancionan, la normativa que se construye con fines de regulación, gobierno y control. Es decir, se vuelve necesario para gobernar conocer y dimensionar las diferentes variables que intervienen, por ejemplo, en el campo de las políticas educativas: qué magnitud tiene la población a la que el Estado debe llegar, qué características tienen esos grupos sociales, dónde están localizados, cómo son esos territorios, cuáles son las responsabilidades de los estados nacionales, provinciales y municipales en cada asunto.

Frente a la necesidad de gobernar poblaciones diversas, claramente la producción de estadística y la cuantificación del mundo social fue una herramienta central en las estructuras de gobierno en la conformación de los Estados nacionales, una de las “artes de gobierno” que se desprenden de la *gubernamentalización* de los Estados que mencionaba Foucault (Legarralde y Ponce de León, 2020). Sin lugar a dudas, mediante el registro cuantificado de datos sobre las personas que habitan un determinado territorio, la población fue construida paulatinamente como objeto de gobierno.

Hemos aportado herramientas que contribuyen al análisis del gobierno de la educación en nuestro país, utilizando como ejemplo la PBA y sugiriendo para esta tarea una caracterización del sistema educativo en cuanto a su tamaño, indicadores y financiamiento. Se han intentado representar también la magnitud de algunos cambios vinculados a los procesos de reforma educativa y tendencias más recientes.

Referencias

- Acuña, C. H. y Leiras, M. (2005). Subsistema de Gobierno Educativo. En Programa de evaluación de los sistemas educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires.
- Acuña, C. H. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento* – Seminario internacional sobre la *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*, organizado por el Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.
- Claus, A. y Silva, T. (2021) Marco teórico y metodología de la Unidad de Costos Educativos (en prensa) – SSP – DGCyE.
- DGCyE-Subsecretaría de Planeamiento-Dirección de Información y Estadística (2023., GLOSARIO EDUCATIVO Disponible en:
<https://abc.gob.ar/secretarias/sites/default/files/2023-06/GLOSARIO%20EDUCATIVO%202023.pdf>
- DGCyE-Dirección Provincial de Planeamiento (2013). Una década de avance en la Cobertura de la Educación Inicial. Asistencia escolar de los niños y niñas de 3 a 5 años en la Provincia de Buenos Aires - Años 2001 y 2010. DGCyE.
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. En Robert A. Solo (ed.) *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, pp. 123-144.
- Foucault, M. (1991) La Gubernamentalidad. *Espacios de Poder*, Editorial La Piqueta, Madrid.
- Legarralde, M. y Ponce de León, M. A. (2020). Historizar los datos. La investigación cuantitativa como productora de la realidad social y educativa. En De la Fare, M.; Rovelli, L.; Silva, M. O.; Atairo, D. *Bastidores da pesquisa em instituições educativas*. Porto Alegre: Edit Universitária da PUCRS. p. 191 – 216.
- Morduchowicz, A. (2010). El federalismo fiscal-educativo argentino. En: Andrade Oliveira, D. [et al] (2010). *Políticas educativas y territorios modelos de articulación entre niveles de gobierno*. - 1a ed. - Buenos Aires, Inst. Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco.
- Ministerio de Educación de la Nación (2023) Tasas de escolarización: consideraciones sobre las fuentes y métodos de cálculo: documento metodológico / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Morata. Capítulos 1, 2 y 3.

CAPÍTULO 9

Un análisis de la Educación Sexual Integral como política pública

Moira Severino

Introducción

La sanción de la Educación Sexual Integral (en adelante ESI) se sucedió en un contexto sociopolítico que vio articulada la instalación del paradigma de derechos e inclusión con una agenda de género. Por un lado, la reforma educativa que se inicia bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), expresó un “nuevo signo” en la orientación de las políticas educativas basado en la oposición a las políticas neoliberales y la construcción de un rol más activo del Estado en garantizar el derecho a la educación, la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y el diseño de políticas inclusivas, más igualitarias y fundadas en principios universales (Feldfeber y Gluz, 2011)¹²². La Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en 2006, constituyó un paso muy importante en la recuperación del rol de la educación en la construcción de una sociedad más justa y en reposicionar al Estado como garante del derecho a la educación (Correa y Giovine, 2010). Esta norma establece a la educación como un bien público y un derecho social, y en torno a esta afirmación se articulan otros aspectos, entre los que se destaca la obligatoriedad de la educación secundaria. Sumado a ello, la Convención Internacional de los Derechos del Niñxs y su efectivización en nuestro país en el año 2006 con la Ley Nacional N° 26.061 impulsa un cambio de paradigma que posiciona a lxs niñxs, adolescentes y jóvenes como sujetos de derecho.

Este proceso de reforma se vincula con una preocupación internacional, derivada en nuestro continente del reconocimiento de las desigualdades producto de las políticas neoliberales, por efectivizar el derecho a la educación ya no sólo en términos de acceso sino de inclusión y extensión de la escolaridad. Por estos años la agenda de derechos se instala en nuestro país en un doble sentido: la educación como un derecho y la concepción de la niñez y la juventud como sujetxs de derecho. La educación, en la reforma educativa del período 2003-2015, constituyó

¹²² La reforma educativa del período 2003-2015 se corresponde a los doce años de gobiernos post-neoliberales encabezados por Néstor Kirchner (2003-2007), y posteriormente, por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Para una mayor profundización sobre el marco normativo ver el capítulo 4 del presente libro.

una dimensión de la construcción de la inclusión social¹²³. Apareciendo la “exclusión” como una relación social resultante de los procesos sociales más amplios de producción y reproducción de la desigualdad. En este sentido, se realizó mayor hincapié en los derechos universales y la inclusión fue ligada a un horizonte de igualdad social. Además, la inclusión fue abordada desde una multidimensionalidad de la exclusión social y educativa que reconoció grupos excluidos en función del género, la clase, la etnia, la generación.

Por su parte la agenda de género venía cobrando fuerza en los organismos internacionales, las esferas del Estado y el campo académico de nuestro país producto de las luchas que llevaron adelante los feminismos. Eso posibilitó para la década del noventa el incremento de los estudios de género en la academia y la creciente presencia de esta temática en las agencias del Estado que luego permitió para las primeras décadas del siglo XXI, en articulación con la militancia feminista y sociosexual, su traducción en leyes de ampliación de derechos como la ESI. Como plantea Esquivel (2013), la inclusión de la educación sexual como problemática social en la esfera pública no puede separarse de las preocupaciones por la salud sexual y reproductiva.¹²⁴

La sanción de la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable se constituyó en una referencia significativa para las posteriores iniciativas vinculadas a la educación sexual. En este sentido, la Ley N°13.066 del año 2003 que crea el “Programa Provincial que garantiza las políticas orientadas a la promoción, y desarrollo de la Salud Reproductiva y la Procreación Responsable” prescribe acciones educativas en educación sexual vinculadas a la prevención de enfermedades de transmisión sexual y capacitaciones a docentes.

En síntesis, interesa destacar que el derecho a recibir ESI como una cuestión socialmente problematizada se sucede en el marco de la expansión del paradigma de derechos que se tradujo por esos años en la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario y el cambio de paradigma en el abordaje e intervención sobre la niñez y la juventud. Estos tres hitos transformaron la concepción y el accionar de todo el sistema educativo y en particular la mirada sobre la vida institucional, el abordaje de las situaciones problemáticas en las escuelas y el acompañamiento de trayectorias educativas.

En este capítulo se propone un recorrido por la ESI en tanto política pública para la educación. Para ello, en el primer apartado, se describe brevemente la toma de posición del Estado frente a la misma y las disputas y negociaciones en torno a su sanción entre una diversidad de actorxs interesadxs (religiosos, académicos, políticos, militantes). El segundo apartado refiere al lugar de la ESI en las agendas gubernamentales a nivel nacional y provincial. Y el tercer y último apartado que se propone describir cómo los debates de la esfera pública y la lucha de los

¹²³ En el caso de nuestro país la noción de inclusión permitió evidenciar las principales tensiones y disputas en torno a la educación como derecho incluyendo una mirada social más amplia que considera las condiciones sociales y de desigualdad. Dentro de un gobierno posneoliberal, en Argentina “la inclusión adquirió sentidos ligados a superar una situación de injusticia o desigualdad y garantizar derechos” (Saforcada, Ambao, Rozenberg, 2021, p. 97)

¹²⁴ Cabe destacar que unos años después, en mayo de 2005 se organiza la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito cuyo lema fue: Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir (Di Marco, 2010).

feminismos y movimientos sociosexuales tuvieron un efecto potenciador en la ESI, imprimiendo las nuevas demandas y desafíos asociados principalmente a la necesidad de su enseñanza con perspectiva de género.

Disputas y debates en torno a la sanción de la ESI

Demandas históricas asociadas a la ampliación y reconocimiento público de derechos vinculados a los géneros y sexualidades fueron recogidas por la agenda política de nuestro país en las primeras décadas del siglo XXI¹²⁵. En el campo educativo se sancionó en octubre de 2006 la Ley de Educación Sexual Integral N°26.150 que establece el derecho de niñxs, adolescentes y jóvenes a recibir educación sexual integral y la obligación de las instituciones educativas de impartirla. La ESI intenta romper con el clásico abordaje biomédico y moral de los temas de género y sexualidad en la escuela, para proponer una aproximación integral de la sexualidad que abarca dimensiones físicas, psicológicas, históricas, culturales y éticas¹²⁶.

La sanción de la ESI es resultado de la convergencia entre la lucha de movimientos feministas y sociosexuales y la decisión política de acompañar dichas demandas desde el poder legislativo y ejecutivo. El debate de la ley involucra una diversidad de posiciones, intereses y perspectivas representadas en partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, entre otrxs. Por lo cual, su sanción conlleva un largo proceso de consultas, discusiones y negociaciones (Morgade, 2016).

En este sentido, las discusiones y debates sobre la Ley 26.150 giraron en torno a: la función del Estado y su responsabilidad en definir los contenidos de enseñanza, el involucramiento de las familias y lxs destinatarixs. En líneas generales, se pudieron visualizar dos posturas antagónicas: lxs que estaban a favor de la obligatoriedad de la educación sexual en las escuelas, que la consideraban un derecho de lxs niñxs y de lxs jóvenes que el Estado debiera garantizar mediante el currículum escolar; y aquellxs que defendían la competencia exclusiva de lxs familias para su enseñanza (Wainerman, Di Virgilio, Chami, 2008).

Finalmente, en el debate primó la construcción de un consenso que habilitó la “ley posible”, cuyo principal logro fue consagrar el derecho de niñxs y jóvenes a recibir educación sexual integral en la escuela con contenidos fijados por el Estado¹²⁷. Sin embargo, en el proceso de

¹²⁵ Ley N°25.673 Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003); Ley N°26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006); Ley N°26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2009); Ley N°26.618 Matrimonio Igualitario (2010); Ley N°26.743 establece el derecho a la identidad de género de las personas (2012).

¹²⁶ Graciela Morgade, en su libro *Toda Educación es Sexual* (2011) refiere a las tradiciones de mayor presencia en el abordaje de la sexualidad en la escuela. Entre ellas la *biomédica*, el modelo *moralizante*, el de la *sexología*, y los enfoques centrados en *temas jurídicos* (Morgade, 2011).

¹²⁷ La denominación “integral” fue uno de los sentidos fundamentales consensuados en el proceso de sanción de la ESI donde, como se mencionó antes, también existieron profundos desacuerdos (Lavigne, 2019). En la historia de la educación la noción de “integralidad” como modelo pedagógico-teórico fue terreno de disputa en tanto significó la

negociación tuvieron que resignarse algunas cosas. El acuerdo con la Iglesia Católica garantizó el acompañamiento de lxs legisladores con quienes mantenía vínculos orgánicos, y derivó en la exclusión de la categoría “género” del texto de la ley y en la inclusión del artículo N° 5 que habilita a las instituciones educativas a adaptar los contenidos a su ideario institucional y las convicciones de sus miembrxs. En este proceso los representantes eclesiásticos, particularmente de la institución católica, fueron concebidos como actores de relevancia en la definición de las políticas públicas re-actualizando una matriz dominante en Argentina donde política y religión se hallan ligadas (Esquivel, 2013).

Con la ley se creó el Programa Nacional de ESI, que concretó el Ministerio de Educación de la Nación en el año 2008. Del programa se desprendieron los lineamientos curriculares y una diversidad de materiales educativos para su implementación. Los contenidos que el Ministerio utilizó como base para elaborar los lineamientos curriculares fueron debatidos por una Comisión Intersectorial coordinada por la cartera. En su proceso de definición hubo intensos desacuerdos, “la Comisión logró un dictamen de mayoría –elaborado por académicas/especialistas, organizaciones de la sociedad civil (OSC), representantes sindicales, de sociedades científicas y de organismos internacionales– y uno de minoría firmado por voceras del Consejo Superior de Educación Católica Argentina (CONSUDEC)” (Faur, 2018a, p. 5). Los ejes centrales del disenso fueron la relación familia-Estado y la categoría de género (Mariposas Mirabal, 2018). El concepto género fue uno de los nudos problemáticos, razón por la cual en su lugar se utilizaron formulaciones como: “estereotipos sobre lo masculino y lo femenino”. En palabras de Faur, quien indagó sobre dicho proceso, “la cautela en la utilización del lenguaje era la llave que permitiría concertar y avanzar” (2018a, p. 5).

En este marco emergió el concepto de “Educación para el Amor” que resume la perspectiva de la Iglesia Católica en relación con la educación sexual y que fue plasmada en materiales educativos alternativos a los del Ministerio de Educación Nacional. Según Torres (2014), el discurso estatal prescindió o no fue concesivo respecto de las demandas católicas, imposibilitando que la Iglesia hegemonice los lineamientos curriculares de la ESI. Sin embargo, podríamos decir que en este proceso la Iglesia tuvo un éxito relativo en tanto que al “matizar” el lenguaje logró frenar el ingreso explícito de la perspectiva de género en la ley y en los lineamientos curriculares. Si bien la inclusión de la perspectiva de género estuvo desde un inicio en las intenciones de quienes trabajaron en la sanción de la ESI, el juego de fuerzas de ese momento frente a su impugnación por parte de la Iglesia imposibilitó su explicitación en la letra de la ley nacional. Veremos más adelante que, junto con las acciones del Programa Nacional de ESI, el encuentro entre educación sexual y perspectiva de género fue impulsado y adquirió profundidad por las batallas que, en simultáneo a su progresiva implementación, se sucedían en

articulación de aspectos y sentidos diferentes en función de lxs agentes que lo enunciaban. En este sentido, a través de la noción de “integralidad” pueden reconocerse los diferentes temas, enfoques, omisiones que cada comunidad o grupo construyó en torno al significante “educación sexual” (Zemaitis, 2021). Por ejemplo, la perspectiva católica utiliza estratégicamente la noción de integralidad para referir a una conjunción de aspectos bio-psico-sociales y religiosos en contraposición con el significado que en el discurso oficial tiene la Educación Sexual Integral donde es asociada a una construcción social, cultural e histórica que complejiza el modelo médico-biologista (Torres, 2014).

la esfera pública; las que permitieron que la agenda de género ganara legitimidad como problemática de relevancia social principalmente entre lxs jóvenes

Como podemos ver hasta aquí, los temas vinculados a la moral género-sexual avivan el dilema entre Estado y familias como agentes legítimos de la educación. Cuando el Estado asume una posición respecto de dichos temas, aparece la confrontación con el derecho de las familias a educar a sus hijxs en la moral privada que profesen. El respeto al derecho de las familias de elegir una instrucción para sus hijxs acorde a sus convicciones y valores, es uno de los principales argumentos de las Iglesias para defender la subsidiariedad del Estado¹²⁸. Desde esta mirada, el Estado no debe absorber las actividades que pudieran llevar adelante individuos y grupos sociales que tuvieran competencia, su misión sólo es subsidiaria o supletoria de la iniciativa privada. De esta manera, las Iglesias rebaten las prerrogativas estatales para sancionar legislaciones o diseñar políticas públicas, fundamentalmente relacionadas con la educación, la planificación familiar y la moral sexual (Esquivel, 2013).

Desde dicha posición, el Estado no debería intervenir en la libre elección individual de planes de vida y en la adopción de ideales de excelencia humana. Sin embargo, puede esgrimirse el argumento opuesto, donde el Estado, al garantizar la transmisión de determinados contenidos vinculados a la moral sexual, no amenaza la libertad de las personas, sino que fortalece los derechos individuales promoviendo una mayor autonomía en la elección de proyectos de vida. Para Morgade (2011), la libertad en la construcción del proyecto pedagógico institucional de la que gozan los establecimientos de gestión privada sustentados en la libertad de enseñanza y la libertad de elección de las familias no debería atentar contra los derechos de niñxs y jóvenes. Dichos derechos, expresados en leyes nacionales e internacionales, garantizan un marco común de ciudadanía que ningún proyecto educativo debería omitir.

El Estado, como el representante del interés público general, debe garantizar que lo público no presente barreras étnicas, raciales o religiosas, por lo cual debe ser laico. Una democracia ampliada, participativa y legítima, puede y debe contener intereses particulares en lo general, pero esta inclusión no alcanza a los intereses antagónicos. La “voluntad general”, democrática, remite a los intereses de un “nosotros” mayoritario frente a un “ellos” minoritario. Lo público está conformado por diversos intereses de grupos y clases, y el Estado no es neutral frente a ellos (Hillert, 2011). Siguiendo a Wainerman, Di Virgilio y Chami (2008), la oposición de las familias y el Estado simplifica y olvida que lxs niñxs, adolescentes y jóvenes son miembrxs de la sociedad y la familia, y que tanto la autoridad exclusiva del Estado como de la familia puede acarrear

¹²⁸ Siguiendo a Correa y Giovine, “la subsidiariedad puede vincularse a:

- desregulación, en tanto se liberalizan las condiciones de funcionamiento del sector privado mejorando o equiparando sus condiciones de prestación, por ejemplo, al autorizar el otorgamiento de títulos para el ejercicio de profesiones;
- a desresponsabilización, en tanto se delegan responsabilidades a prestadores sin recursos;
- a compensación/colaboración, asumiendo el rol de atender y cubrir aquellos lugares donde la iniciativa privada o los responsables jurisdiccionales no lleguen; y
- a privatización, a través del fomento de emprendimientos educativos particulares a los que se asiste financieramente, a través de subsidios” (2010, p. 3).

peligros para la formación de personas autónomas y libres, en tanto puede limitar los derechos y el bienestar de sus miembrxs.

Los lineamientos curriculares de la ESI dejan asentados los contenidos mínimos y constituyen un documento vinculante, esto quiere decir que las jurisdicciones los deben respetar, pudiendo ampliarlos y adecuarlos a sus particularidades socioculturales, pero sin limitar ninguno de los principios de derechos que se encuentran en su base. Una vez aprobados los lineamientos curriculares se inició la implementación de la Ley 16.150 a cargo del Programa Nacional de ESI, entre 2008 y 2011 se realizaron capacitaciones docentes y se elaboraron y distribuyeron de forma masiva materiales didácticos para el aula. La elaboración de los materiales estuvo a cargo del equipo técnico del Programa Nacional de ESI que reúne especialistas en didáctica, antropología, psicología e historia, entre otras disciplinas en vistas de garantizar una mirada multidisciplinaria (Faur, 2018b)¹²⁹.

La ESI en las agendas gubernamentales

La emergencia de políticas educativas, así como las transformaciones en sus contenidos, sentidos, financiamiento y gestión puede comprenderse en el marco de los proyectos sociopolíticos en el que se inscriben tanto a nivel nacional como provincial. En lo que respecta a la ESI, los cambios de gobierno a nivel nacional imprimieron transformaciones en lo que refiere a su relevancia dentro de política educativa, orientaciones y financiamiento. Por ejemplo, entre los años 2016 y 2017, durante el gobierno de la alianza Cambiemos, que representó un cambio de signo en la política a nivel nacional, se produjo una reorientación y ajuste presupuestario destinado al Programa de ESI, y en 2018 un aumento dirigido al programa de prevención del “embarazo no intencional” promoviendo un enfoque “preventivo” que significaba un retroceso en la construcción pedagógica de la ESI (Mariposas Mirabal, 2018). Seoane (2016) sostiene que, el gobierno neoliberal expresó posturas conservadoras en materia de derechos sexuales y por tanto un cambio en la orientación de la educación sexual al que se sumó el resurgimiento de las neurociencias aplicadas a la educación, operación que implicaba una vuelta sobre una supuesta naturalidad (biológica) y sobre el individuo para explicar las causas de los diferentes rendimientos escolares.

Por otra parte, el gobierno nacional decidió en el año 2018 dar marcha atrás con el proyecto de reforma de la Ley N° 26.150 de ESI que, entre otras cosas, proponía la modificación del artículo N° 5 que elimina la posibilidad de que las escuelas adapten la educación sexual integral

¹²⁹ Dentro de las herramientas construidas en este marco para la implementación de la ESI, se encuentran los “cinco ejes conceptuales” asociados al abordaje integral y las “puertas de entrada”. Los cinco ejes conceptuales son: cuidar el cuerpo y la salud, valorar la afectividad, garantizar la equidad de género, respetar la diversidad y ejercer nuestros derechos (Anexo de la Resolución del CFE N° 340/18). Por otro lado, las llamadas “puertas de entrada de la ESI” son: la reflexión sobre nosotrxs mismxs, desarrollo curricular, la organización de la vida cotidiana escolar, los episodios que irrumpen en la escuela y la relación entre la escuela, las familias y la comunidad

a “su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros”; la modificación del artículo 1 que incluye en la definición de integralidad el respeto a la diversidad de género y sexual, y un basamento en conocimientos laicos y científicos; la reforma del artículo N° 2 que incluye leyes sancionadas con posterioridad: Ley de Identidad de Género (26.743), Matrimonio Igualitario (26.618) y la necesidad de que cada comunidad educativa incluya en su proyecto institucional a la ESI de manera transversal y a través de espacios curriculares específicos (Dappello y Severino, 2019).

Si bien la ESI es un programa nacional, en un sistema educativo descentralizado como el argentino las provincias tienen autonomía legal y administrativa. En materia curricular, les compete a las provincias el diseño y desarrollo de políticas curriculares específicas para su jurisdicción que dialoguen con los contenidos prescriptos a nivel nacional. En consecuencia, la ESI se ha implementado de forma disímil en las distintas jurisdicciones, produciéndose una gran heterogeneidad de situaciones que van desde un mayor compromiso en la elaboración de propuestas y materiales innovadores hasta acciones de presentación de fuertes resistencias y obstáculos.

Si bien en nuestro país existe una tradición de educación laica consagrada desde 1884 con la Ley 1420, donde se estableció que las escuelas deberían ser públicas, gratuitas y laicas, hay provincias como Catamarca y Salta que hasta hace muy poco mantenían la enseñanza religiosa, siendo Tucumán la única que actualmente sostiene la materia Religión, incluyendo algunos debates en los últimos años sobre un enfoque más plural del fenómeno religioso. Asimismo, y como describe Rivas (2004), las Iglesias y representantes del sector privado han conseguido introducirse de diferentes formas en las agencias del Estado como parte de la estrategia en defensa de sus intereses. Un ejemplo de ello lo constituyen las Direcciones de Educación Privada dentro de las administraciones centrales de las provincias, presentes en Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Las mismas se encargan de administrar, asesorar y supervisar a las escuelas privadas y, en ocasiones, están “cooptadas” por representantes de la Iglesia Católica.

No obstante, algunas provincias comenzaron el proceso de implementación apenas se creó el Programa Nacional de ESI, e incluso contaban con iniciativas previas vinculadas a la educación sexual. Para el 2020 casi todas las jurisdicciones contaban con legislación sobre ESI. Estas normas incluyen, entre otros: adhesión a la Ley Nacional N°26.150 y a otras leyes nacionales y resoluciones del CFE, leyes jurisdiccionales, programas o áreas de ESI dentro de los ministerios de educación, y diseños curriculares con incorporación de los lineamientos curriculares y Núcleos Aprendizaje Prioritarios de ESI (Najmias, 2020). Parte de las iniciativas del nivel nacional en los últimos años consistió en apoyar y acompañar la institucionalización de la ESI en las diferentes jurisdicciones -a través del diálogo político en la búsqueda de acuerdos con gobernadores y responsables de las carteras educativas de cada jurisdicción- y el fortalecimiento de los equipos técnicos de ESI en las provincias. Las gestiones provinciales fueron nombrando profesionales y referentes a cargo del Programa ESI en sus territorios y fueron

consolidando equipos que permitieron transversalizar la mirada en los diferentes niveles y modalidades de enseñanza (Faur, 2018b).

La ESI como política pública y demanda social

La ESI como política pública activó el debate en torno a la perspectiva de género en el currículum escolar, si bien su inclusión en la ley y los lineamientos curriculares fue resistida por sectores religiosos conservadores, el desafío en torno a su profundización se trasladó a su implementación desde el Programa Nacional y las provincias en el marco de un contexto sociopolítico que intensificó la agenda público política vinculada al género y la sexualidad¹³⁰. Los primeros materiales curriculares de la ESI se vieron discutidos, tensionados y enriquecidos por el marco legal y el contexto de movilización sociosexual que dio impulso a la constitución de la sexualidad como un asunto de política pública (Severino, 2023).

Lavigne (2019) señala que “la incorporación de la perspectiva de género en la ESI fue posible a partir de los principios básicos del modelo hermenéutico que elaboró el feminismo para explicar las desigualdades entre hombres y mujeres en términos sociales, culturales e históricos” (p. 237). En la misma línea, González del Cerro y Busca plantean que la perspectiva de género “es el legado más importante que imprimió la participación de los movimientos de mujeres en su discusión pública previa y también posterior a su elaboración” (2017 p. 61). A pesar de ello, y como se abordó antes, en el debate en torno a la sanción de la ESI en 2006 la perspectiva de género fue uno de los tópicos de mayor resistencia, lo que produjo que finalmente sea una ley moderada en relación a dicho enfoque, aspecto que se evidencia en expresiones que la componen como “procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres” (Ley ESI N°26.150). En razón de ello, los derechos humanos y la perspectiva de género aparecen con mayor fuerza en los lineamientos curriculares nacionales de 2008 y en las líneas de acción que le siguieron, a cargo del Programa Nacional de ESI (González del Cerro y Busca, 2017).¹³¹

La perspectiva de género está incluida en los materiales educativos elaborados por el Programa Nacional como uno de los cinco ejes que sustentan la ESI: reconocer la perspectiva de género, respetar la diversidad, valorar la afectividad, ejercer nuestros derechos y cuidar el

¹³⁰ Movilizaciones “pro-vida” y “anti-género”, que reúnen a sectores de la iglesia católica e iglesias evangélicas, configuraron un activismo religioso conservador en contra de la enseñanza de la ESI. Esta alianza se plasmó en campañas recientes como “con mis hijos no te metas”. Esta nació en Perú en 2016 y es protagonizada por sectores políticos y religiosos conservadores que rechazan lo que denominan “ideología de género”. En el marco de esta campaña, en nuestro país, sectores conservadores pertenecientes a las iglesias católica y evangélica se oponen a la enseñanza de la ESI en las escuelas.

¹³¹ Como plantea Gonzales del Cerro y Busca (2017) a diferencia de la Ley Nacional de ESI N° 26, en la Ley ESI 2.110 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aparece de forma explícita la “perspectiva de género” en su artículo N°4. También en la Ley de ESI N° 14.744 de Provincia de Buenos Aires sancionada en 2015.

cuerpo y la salud (Marina, 2014).¹³² La denominación fue variando a lo largo de los años, en algunos materiales asociados a las capacitaciones aparece como “relaciones de género equitativas e igualitarias” o “enfoque de género” para luego popularizarse la expresión “perspectiva de género”.

Los primeros materiales curriculares de la ESI se verán discutidos, tensionados y enriquecidos por el marco legal y el contexto de movilización sociosexual que dio impulso a la constitución de la sexualidad como un asunto de política pública. Báez y Fainsod (2016) señalan que, con la creación del Programa Nacional y la sanción de otros instrumentos legales la ESI se potenció, reforzó y amplió su discurso inicial. En este sentido, su progresiva implementación se dio en paralelo al sucesivo avance y expansión del feminismo y los movimientos sociosexuales en la arena pública de nuestro país, resultando en un proceso dinámico de constante expansión, retroceso, relectura y retroalimentación de sus contenidos y perspectivas.

Los temas que antes invisibilizaban las escuelas, con el auge del feminismo, lograron ingresar paulatinamente y la ESI devino en una “demanda social con fuerte presencia en la calle y en los debates públicos” (Lynn, 2018 p. 10). Como plantean Morgade y Fainsod (2015), las discusiones en torno a la Ley de Matrimonio Igualitario y principalmente la Ley de Identidad de Género potenciaron a la ESI y permitieron, entre otros aspectos, enfocar a los cuerpos sexuados como construcción social e histórica habilitando también una dimensión más profunda en el respeto a la disidencia sexual. Para las autoras, “la ESI retoma entonces las banderas que los feminismos habían aportado a la discusión histórica desde el activismo y la academia” (p. 41).

En esta misma línea, el colectivo Mariposas Mirabal (2018) señala que las conquistas de derechos asociadas al género y la sexualidad tuvieron un efecto potenciador de la ESI en tres sentidos: llenándola de contenido, incrementando su presencia en las escuelas y otorgando visibilidad al trabajo de docentes en proyectos de ESI. De esta manera, la Ley para Sancionar y Erradicar la Violencia de Género (26.485/2009) y el movimiento de mujeres y feministas permitieron visibilizar y trabajar la violencia machista; el debate público alrededor de la Ley de Matrimonio Igualitario (26.618/2010) y la Ley de Identidad de género (26.743/2012) habilitaron la discusión en torno a las identidades no heterosexuales, la homofobia, la patologización y medicalización de las identidades trans y posibilitaron el cuestionamiento al determinismo biológico y cultural promoviendo que dichos temas se volvieran contenido de enseñanza.

En diálogo con el marco legal antes descripto y desde la puesta en marcha de la ESI, movimientos feministas y socio-sexuales expresaron públicamente la importancia de su incorporación real en la enseñanza escolar en tanto devela relaciones desiguales entre géneros, así como permite desarmar prácticas discriminatorias y sexistas derivadas de una sociedad androcéntrica, patriarcal y heteronormativa. En intervenciones públicas, realizaron un acompañamiento a la ESI, exigieron su implementación y reclamaron por el laicismo en la

¹³² En 2018 el Consejo Federal de Educación publicó en su Resolución N°340/18 los lineamientos generales y los cinco ejes sobre los cuales el proyecto ESI gira alrededor.

educación frente a las obstaculizaciones de algunas iglesias católicas y evangélicas. Las agrupaciones de la diversidad sexual, llamaron la atención sobre la necesidad de profundizar en la ESI el trabajo en torno a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género y hacer cumplir la legislación, particularmente la Ley de Identidad de Género. También protagonizaron una exigencia de actualización de los contenidos de la ESI con perspectiva de género y diversidad sexual para trabajar en contra de la patologización de las identidades no binarias. Los feminismos sumaron el trabajo en torno a la violencia machista, la crítica a la heteronormatividad y la lucha en la adquisición de derechos como el aborto finalmente conquistado en diciembre de 2020 (Escapil y Severino, 2018).

En relación con los debates de la esfera pública, el acontecimiento que constituyó una bisagra en el movimiento feminista contemporáneo y que además impactó fuertemente en la ESI fue el ocurrido el 3 de junio de 2015 donde, bajo la consigna “Ni una menos”, se llevó a cabo una manifestación masiva y plural de movimientos sociales y políticos y gente no organizada en la Plaza de los dos Congresos en la Ciudad de Buenos Aires y en plazas centrales de otras ciudades del país. Con el hashtag “#NiUnaMenos” en la red social Twitter se convocó a denunciar la violencia machista luego de conocerse el femicidio de Chiara Páez, una adolescente de 14 años asesinada por su novio Manuel Mansilla de 16 años, en el marco de los datos proporcionados por la ONG “La Casa del Encuentro” que informaban que una mujer era asesinada por violencia de género cada treinta horas en la Argentina.

Como plantean Natalucci y Rey (2018), el “Ni una menos” configuró una arena pública en torno al problema de género que condensó tradiciones militantes previas y experiencias de vida, produciéndose una renovación de repertorios de acción, formas de participación y modos de pensar el feminismo. Este acontecimiento implicó un punto de inflexión en el movimiento de mujeres y la motivación inicial se fue diversificando en los años que siguieron para incluir demandas y reclamos por la equidad de género y derechos sociales, económicos y políticos para las mujeres y disidencias sexuales. A partir del mismo también se acuñó el término “marea feminista” asociada al involucramiento de las nuevas generaciones en el movimiento de mujeres. Sobre el significado del “Ni una menos” Nijensohn (2019) afirma:

A esta movilización le seguirán otras: el Paro de Mujeres del 19 de octubre de 2016, los 8M, los “martes verdes”, los acampes en la lucha por la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. El feminismo pasará a formar parte del imaginario colectivo, se producirá una masiva identificación política con el significante (y una disputa por sus sentidos), se conceptualizarán –nombrando, desnaturalizando y deconstruyendo– las formas hetero-cis-patriarcales instituidas, se articularán viejas y nuevas demandas dinamizando al movimiento, dotándolo de una fuerza política tal que ya no podrá ser invalidado como sujetx políticx (...) el “Ni una menos” marca un antes y un después de la historia del feminismo en Argentina. (p. 36)

Esta movilización, convocada por un grupo de periodistas, activistas y artistas, permitió instalar en la agenda pública y política la lucha contra la violencia machista y los femicidios en la Argentina. Como expresa Gago (2019), el “Ni una menos” puso en escena un acumulado histórico de las luchas anteriores y logró enlazar y politizar de forma novedosa el rechazo a las violencias y tornar el movimiento de lucha contra los femicidios algo masivo. Este acontecimiento tuvo un lugar central y atravesó en profundidad a la ESI, configurando un contexto social que encontró en ella su espacio de abordaje en las aulas¹³³, imprimiendo sobre la misma nuevas demandas y desafíos asociados principalmente a la necesidad de enseñar educación sexual integral con perspectiva de género.

En este contexto, el impacto de estas movilizaciones sociales y sus consignas, como “Sin ESI no hay ni una menos”, significaron la visibilización de problemáticas sociales absolutamente pertinentes para quienes encarnamos abordajes de la ESI. La violencia de género comenzó a ser una experiencia visibilizada que solapaba estas “situaciones problemáticas” a una misma vez en el campo social general y en particular en los ámbitos educativos. (Lavigne, 2019, p.239)

Como explica Báez (2021), en el mismo discurso del acto se demandaba “Garantizar y profundizar la Educación Sexual Integral en todos los niveles educativos, para formar en la igualdad y en una vida libre de discriminación y violencia machista. Sensibilizar y capacitar a docentes y directivos” (p. 161). En este sentido para la autora:

La sanción del matrimonio igualitario, las nuevas garantías para la identidad de género, la reactualización de la agenda de la violencia de género y el aborto tendieron interrogantes hacia la educación sexual integral. Agentes del Estado, referentes y militantes coinciden en señalar como hito el 2015: “La ESI se hizo feminista”. (p.162)

De esta manera, la ESI derivó en una politización y militancia que involucró compromisos, convicciones y experiencias activistas. Incluso la población destinataria, lxs estudiantes, se convirtieron en protagonistas de las disputas, demandas y reivindicaciones de sus derechos y las denuncias de la cultura cis heteropatriarcal (Lynn, 2018). Como describe Alcaraz “sin ESI no hay Ni Una Menos, se repite cada vez que hay una movilización desde los feminismos. Los y las

¹³³ En el ámbito educativo se sanciona en 2015 la Ley Nacional 27.234 que establece para la agenda educativa de las escuelas de todos los niveles una jornada “Educar en Igualdad, Prevención y Erradicación de la Violencia de Género”. Como relata Luciana Peker (2017), apenas veinte días después del Ni Una Menos, el Ministerio de Educación de la Nación (a cargo de Alberto Sileoni organizó las Jornadas “La violencia contra las mujeres; las escuelas como escenarios de protección de derechos”, en el Centro de Galicia de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien el cuaderno “Educación Sexual Integral para la Educación Secundaria II” que salió en 2012 entre los talleres que se proponían uno se titulaba “Vínculos violentos en parejas adolescentes”, fue a partir del “Ni una menos” que la sociedad y los colegios se hicieron eco y asumieron un compromiso en la lucha contra la violencia machista.

estudiantes de los colegios secundarios lo saben y hacen de este derecho una bandera de lucha” (2019, p. 119). El “Ni una menos” también será un acontecimiento fundacional de la denominada “revolución de las pibas”, referido a las hijas de ese grito colectivo, jóvenes de menos de dieciocho años para las cuales ese fue una experiencia inaugural de su devenir feministas y las tornará protagonistas de las marchas y “pañuelazos” que continuaron principalmente relacionados con la conquista del derecho al aborto legal, seguro y gratuito. En un escenario que además indicaba que los femicidios de mujeres entre diecisésis y veinte años se habían prácticamente cuadriplicado entre 2014 y 2016 (Alcaraz, 2019). Como expresa González del Cerro (2020), lxs jóvenes, a lo largo de estos años y en el presente, se convirtieron en inesperadxs aliadxs estratégicos de docentes, disputando sentidos en torno a la ESI y transformándola en un derecho estudiantil. En este sentido, Femenías y Seoane (2020) expresan que la educación en DDHH y en perspectiva feminista y de género permite formar sujetxs con capacidad de “tomar la palabra” para comunicar y denunciar la violencia, así como trabajar en tornar visibles y expresar las violencias que recaen sobre mujeres, niñxs y disidencias.

Conclusiones

En este capítulo se propuso una aproximación a la ESI como política pública en torno a la cual una diversidad de actorxs e instituciones con distintos intereses, concepciones y posicionamiento entran en disputa. Para ello se describió brevemente el proyecto sociopolítico más amplio en el que se enmarcó la ESI, correspondiente con la reforma educativa del período 2003-2015 que expresó un cambio en la orientación de las políticas educativas caracterizada por una oposición a la herencia neoliberal y la construcción de un rol más activo del Estado en garantizar el derecho a la educación. Este período de gobierno se caracterizó además por la defensa de los Derechos Humanos y el reconocimiento de diversos movimientos sociales y socio-sexuales que derivó en un proceso de ampliación de derechos e inclusión social. En este contexto, fue sancionada en el año 2006 la Ley de Educación Sexual Integral N°26.150/06, resultante de la convergencia entre la lucha de movimientos feministas y socio-sexuales y la decisión política de acompañar dichas demandas desde el poder legislativo y ejecutivo. No obstante, y como se abordó en este texto, en las negociaciones en torno a la sanción de la Ley de ESI la Iglesia Católica, en alianza con otros credos religiosos, logró postergar la explicitación de la perspectiva de género en su formulación evidenciando las tensiones no resueltas sobre el laicismo en educación.

Se describió además cómo en las últimas décadas el diálogo entre los debates y demandas de la esfera pública y la política educativa se vio dinamizado alemerger la agenda de género y sexualidad como una problemática socialmente relevante que ganaba legitimidad con el nuevo marco legal, la lucha de los feminismos y movimientos sociosexuales y presionaba por ingresar como contenido de enseñanza. En este marco, la ESI se constituyó en una demanda social, ampliada y enriquecida por los marcos normativos que les siguieron, especialmente la Ley de

Identidad de Género y la Ley de Matrimonio Igualitario, con las luchas que promovieron los feminismos particularmente y, sobre en el año 2015, el “Ni una menos” constituyó un acontecimiento en el devenir feminista de las nuevas generaciones. No obstante, en los últimos años también la expresión “ideología de género” cobró fuerza cuando grupos religiosos conservadores instalaron “la lucha contra la ideología de género” como parte de su reacción y movilización en contra de la enseñanza de la ESI y otras políticas de género en la región¹³⁴. En el presente, estos discursos se articulan y actualizan con los esgrimidos en defensa de la libertad que encarna el gobierno de “La libertad Avanza”, que pregonó en su plataforma electoral la eliminación de la obligatoriedad de la ESI en todos los niveles de enseñanza. Una vez más la defensa de una ESI con perspectiva de género, derechos y diversidad, y como un constructo siempre abierto y dinámico, resulta necesaria en la construcción de mayor justicia e igualdad desde la escuela.

Referencias

- Alcaraz, M. F. (2019). *¡Que sea Ley! La lucha de los feminismos por el Aborto Legal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Marea.
- Báez, J. (2021). Disputas discursivas en torno a la implementación de la Educación Sexual Integral: un recorrido reciente en Argentina. *Communitas*, 5 (9), 156-165.
- Báez, J., y Fainsod, P. (2016). Nuevas leyes, nuevos desafíos. *Redes de Extensión*, (2), 6-26.
- Correa, N & Giovine, R (2010) ¿De la subsidiariedad a la principalidad del estado en la reforma educativa de este nuevo siglo? *VI Jornadas de Sociología* de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5578/ev.5578.pdf
- Dappello, M. V y Severino, M (2019) Diálogos entre feminismos y educación a propósito de la ESI en Argentina. Revista Saberes y prácticas. *Revista de Filosofía y Educación*, Vol. 4 (2019): Dossier: A la escucha de los feminismos en educación. Investigaciones y ensayos críticos. Recuperado de: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/saberesypracticas/article/view/2213>
- Escapil, A. y Severino, M (2018). Educación Sexual Integral en Argentina: disputas de sentidos en la historia reciente de una política curricular. Ponencia presentada en *XII Congreso Iberoamericano*. Historia de la Educación Latinoamericana. A 100 años de la reforma de Córdoba. Montevideo, Uruguay

¹³⁴ La enseñanza de la ESI con perspectiva de género y derechos, aparece como uno de los campos de batalla para sectores religiosos conservadores en tanto se presentan como amenazas a las creencias tradicionales, a la estabilidad familiar y a la pervivencia de roles y conductas aceptables para ellos. La asociación entre moral pública y moral católica, que sirvió como elemento normativo y que estructuró en algunos momentos los contenidos curriculares principalmente de los espacios dedicados a la formación ciudadana en la escuela, sigue presente como expectativa en los sectores conservadores de la Iglesia Católica. La disputa que llevan adelante en la esfera pública los activismos religiosos conservadores tiene especial anclaje en el campo educativo en tanto encuentran esencial intervenir en la política curricular para garantizar condiciones que permitan proteger y expandir el orden moral que representan.

- Esquivel, J. (2013). *Cuestión de educación (sexual): pujas y negociaciones político-religiosas en la Argentina democrática*. Buenos Aires. CLACSO.
- Faur, E. (2018a). La Catedral, el Palacio, las aulas y la calle. Disputas en torno a la educación sexualintegral. *Revista Mora* (25) Recuperado de <http://novedades.filos.uba.ar/novedades/revista-mora-n%C2%BA-25-miradas-sobre-educaci%C3%B3n-sexual-integral-esi>
- Faur, E. (2018b). *El derecho a la educación sexual integral en la Argentina. Aprendizajes de una experiencia exitosa*. Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA/LACRO) Disponible en: https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/esi_web_2020.pdf.
- Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora (2011). Las políticas educativas en la Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Femenías, M. L. y Seoane, V. (2020). Escuchar las voces de los "silencios" patriarcales. En Seoane, V. y Martínez, Ma. E. (comp.). *Derechos humanos, feminismos y educación: interacciones y experiencias* (pp.19-40). Rosario, prohistoria Ediciones. 1ed. (Los ríos subterráneos / 7)
- Gago, M. V. (2019). *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*. Traficantes de sueños.
- González del Cerro, C y Busca, M. (2017). *Más allá del sistema reproductor*. Aportes para la enseñanza de la biología desde la perspectiva de género. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- González del Cerro, C. G. (2020). Transversalizar una perspectiva: voces, espacios y tiempos de la Educación Sexual Integral. *Revista del IICE*, (47), 187-200.
- Hillert, F. (2011). *Políticas curriculares. Sujetos sociales y conocimiento escolar en los vaivenes de lo público y lo privado*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Lavigne, L. (2019). Etnografiando una disputa cultural: tensiones y sentidos en torno a la educación sexual integral desde una perspectiva feminista. *Mora* (Buenos Aires), 25(1), 1-3.
- Lavigne, L., y Péchin, J. (2021). La ESI como movimiento pedagógico en expansión y sus transformaciones. *Ejes De Economía y Sociedad*, 5(8). <https://doi.org/10.33255/25914669/585>.
- Lynn, C. (2018). El impacto del feminismo en la ESI. En: Alonso, Andrea Méndez y Javier Wenger, Paula Álvarez, Dora Barrancos. Dossier: Reflexiones de un presente feminista. Centro de Formación y Pensamiento Génera. Año 1 - N°2 Julio.
- Marina, M., et.al. (2014). Clase 2: "Los ejes de la ESI", Educación Sexual Integral, Especialización docente de nivel superior en educación y TIC, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- Mariposas Mirabal (2018). *Doce años de la ley de educación sexual integral. Las políticas, el movimiento pedagógico y el discurso anti-ESI recargado*. Buenos Aires: Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

- Mariposas Mirabal (2018). *Doce años de la ley de educación sexual integral. Las políticas, el movimiento pedagógico y el discurso anti-ESI recargado*. Buenos Aires: Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Martínez, M. & Seoane, V. (2020). Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*.
- Morgade, G (Coord.). (2016) Educación Sexual Integral con perspectiva de género. La lupa de la ESI en el aula. Rosario: Homo Sapiens.
- Morgade, G y Fainsod, P. (2015) Convergencias y divergencias de sentido en los talleres de Educación Sexual Integral de la formación docente. *Revista del IICE*. (38), 39-62 Recuperado de <http://revistascientificas.filos.uba.ar/index.php/iice/article/view/3460>
- Najmias, C (2020). Legislación jurisdiccional y acciones de los equipos técnicos de Educación Sexual Integral. Selección de resultados de la ficha jurisdiccional 2020. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL008102.pdf>
- Natalucci, A. y Rey, J. (2018). ¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (Argentina, 2015-2018). *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6 (2), 14-34.
- Nijensohn, M. (2019). La razón feminista. Políticas de la calle, pluralismo y articulación. Buenos Aires: Cuarenta Ríos.
- Saforcada, F; Ambao, C y Rozenberg, A. (2021). Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido. En: M. Feldfeber, y N. Gluz, (comp) N. Las tram(p)as de la inclusión. Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Seoane, V. (2016). La Educación Sexual Integral frente al conservadurismo neoliberal. Disponible en: <http://colectivoeldique.weebly.com/construcciones.html>.
- Severino, M. (2023). Género, currículum y sociedad: actorxs y disputas en torno de la política curricular para la educación secundaria de la Provincia de Buenos Aires (2006-2015) (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Memoria Académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2492/te.2492.pdf>
- Torres, G. (2014). Una lectura de las relaciones entre Iglesia católica, Estado y educación en 30 años de democracia. *Propuesta Educativa*, 2(42), 77-85
- Wainerman C; Di Virgilio M; Chami, N (2008). La escuela y la educación sexual. Buenos Aires: Manantial.
- Zemaitis, S (2020). Identidades, perspectivas y derechos en los derroteros de la educación sexual. Una mirada desde la Argentina contemporánea. *Temps d'Educació*, 57, 137-152.

CAPÍTULO 10

Las políticas socioeducativas en el nuevo siglo en Argentina

Martín Dragone y Nicolás Carriquiriborde

Introducción

En este capítulo pretendemos brindar algunas claves conceptuales para analizar el ciclo de políticas educativas de los gobiernos kirchneristas (2003 – 2015) y de la gestión Cambiemos (2015-2019), deteniéndonos particularmente en el conjunto denominado como *políticas socioeducativas (PSE)*. Para tal reto, pasaremos revista sobre el antecedente fundamental de ellas: las *políticas compensatorias*, propias del ciclo de políticas neoliberales de fin de siglo XX. Luego, realizaremos un breve recorrido sobre el devenir de las PSE en las últimas décadas al calor de los cambios socioeconómicos y políticos en el país. Puntualmente, nos detendremos en la presentación de dos proyectos que expresan muchos de los elementos del ciclo y de ciertos cambios de orientación al interior del mismo: nos referimos a los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y a los Centros de Actividades Infantiles (CAI). Allí veremos que, en la ruptura del orden post crisis del 2001, se visualizan emergentes que sientan algunas bases de estas políticas y que, con posterioridad, la creación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) y la aparición de la Asignación Universal por Hijo (AUH), significarán un salto cualitativo en su devenir. Finalmente, nos detendremos a visualizar algunas de las acciones de la gestión educativa de la alianza Cambiemos (2015-2019), en la cual podemos leer importantes modificaciones y reconfiguraciones para las PSE, marcando una tensión entre formas de leer y pensar las políticas educativas, respecto de una mirada *de y en* derechos humanos y una perspectiva mercantilizadora.

Los ciclos de las políticas sociales y educativas en Argentina

En las postrimerías del siglo XX, América Latina evidenció un novedoso modo de intervención estatal, particularmente en lo que respecta al abordaje de la desigualdad. Este “modus operandi” de los Estados nacionales latinoamericanos, caracterizado por gobiernos de orientación neoliberal, fue la contracara del proceso de producción de desigualdades sociales que dominó la región en el fin del milenio. Mientras los gobiernos al mando de los Estados se sometían al

nuevo orden neoliberal de liberalización de la economía y desregulación estatal con sus efectos devastadores en la estructura económica y social, promovían toda una serie de dispositivos que buscaban atender y contener los problemas derivados de las condiciones de desigualdad social. En este sentido, existe cierto consenso en los estudios al respecto en considerar a América Latina como la región donde se implementaron primeramente y con mayor fuerza las políticas neoliberales (Pazmiño, 2020).

En Argentina, el modo en que el Estado intervino ante el problema de la desigualdad social y educativa hacia finales del siglo XX llevó el nombre de *políticas compensatorias*. Este conjunto de políticas públicas destinado a los sectores sociales empobrecidos se sostuvo durante toda esa década y continuaron desplegándose después de los años 2000. Sin embargo, en las primeras dos décadas del nuevo siglo estas políticas comienzan a reorientarse y hacia el fin de la primera década muestran rupturas evidentes respecto de las precedentes. En el año 2010 este tipo de políticas pasan a denominarse oficialmente *políticas socioeducativas*. Ellas expresaron un modo, no sólo de administración, sino de conceptualización y construcción de sentidos sobre la problemática de la desigualdad social y educativa que se cristalizó en toda la agenda educativa estatal.

El ciclo de las políticas compensatorias.

Las **políticas compensatorias** de los años 90 emergieron como producto del deterioro económico y social de las grandes mayorías y de la ruptura del tejido social que implicó el abandono del modelo de Estado de bienestar por el modelo de Estado neoliberal (García Delgado, 1996). Según Suasnábar y Tiramonti (2000), este período se caracteriza por, al menos, tres rasgos: el abandono del modelo de acumulación keynesiano; el componente globalizador y de los valores de competitividad, eficientismo e individualismo; y, por último, el modelo compensatorio como estrategia de abordaje de la desigualdad social.

En el ámbito de las políticas educativas estos rasgos fueron cristalizados en la denominada “transformación educativa” que inicia con la Ley de Transferencia Nro. 24.049¹³⁵ sancionada en el año 1991 y promulgada en 1992, luego con la Ley Federal de Educación (LFE) Nro. 24.195 del año 1994, la Ley de Educación Superior (LES) Nro. 24.521, de 1995 y el Pacto Federal educativo, suscrito en 1994 y convertido en Ley Nro. 24.856 en 1997 (Feldfeber y Gluz, 2011). Entre la Ley de Transferencia y la LFE, en el año 1993, se crea el Plan Social Educativo (PSE) que se convierte en la primera iniciativa de características focalizadas y en el antecedente fundamental de la estrategia compensatoria como modelo de política destinada a los sectores vulnerables.

¹³⁵ Esta ley transfirió la administración de los servicios educativos que aún dependían del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación hacia las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe aclarar que dicha ley completa un proceso iniciado por la dictadura de los años 1966-1973, revertido en el período democrático 1973-1976 y ejecutado en la dictadura militar de los años 1976-1983 (Braslavsky, 1986) que en el año 1978 sancionó la Ley 21.809 de “Transferencias de servicios educativos a provincias” transfiriendo la administración de las escuelas preprimarias y primarias dependientes del Consejo Nacional de Educación a las jurisdicciones provinciales.

Siguiendo a Barreyro (2001), el PSE es el antecedente en el que se incorpora la “cuestión social” al ámbito de las políticas educativas. La población destinataria a la que el Estado convirtió en beneficiaria se la identificó y definió en tanto “pobres”, “necesitados” y “postergados”, enfatizando una función de asistencia por sobre la función de garante y sostén de derechos que caracterizó al sistema educativo argentino. En este sentido, el PSE tuvo que ver no sólo con una política de reducción del déficit fiscal que llevaba adelante el gobierno de entonces, sino también con una política que buscó contener a través de la focalización la conflictividad social en alza, destinando una gran cantidad de recursos para tales fines. Con ello, la política del PSE se ubicó en el delicado equilibrio entre ajuste y gasto social selectivo (Barreyro, 2001).

Sin embargo, el PSE fue mucho más que el modo en que el Estado administró y gestionó recursos para una porción importante de la sociedad. Para Duschatzky y Redondo (2000) su implementación marcó la ruptura simbólica del horizonte universal e igualador que caracterizó al sistema educativo argentino desde su surgimiento.

Así como para Barreyro (2001) el PSE es la incorporación de “lo social” al campo de las políticas educativas, para Duschatzky y Redondo (2000) esta política inaugura una nueva modalidad de inclusión educativa donde se polarizan los beneficiarios entre sujetos necesitados y sujetos competentes, quebrando la utopía del horizonte integrador que caracterizó al sistema educativo argentino desde su surgimiento. De este modo, el “PSE convalida la ruptura de procesos de integración educativa y de identidades colectivas históricamente configuradas” (2000, p. 3). Se configuran así nuevas identidades, nuevos mecanismos de interpellación por parte del Estado hacia su población. Ya no serán los ciudadanos portadores de derechos, soberanos, los que la política educativa constituye; sino que habrá *sujetos competentes y sujetos de asistencia*.

Con todo, lo que se destaca del PSE como novedad es la naturaleza de la relación construida entre el Estado y sus destinatarixs, en la posición en que son situadxs. Una posición en la que lxs sujetxs quedan desprovistos de derechos, en tanto su posición de *carentes* y *necesitadxs* sólo los habilita a pedir ayuda y, en la misma operación, reconocerse como tales. Un Estado que no universaliza derechos, que no crea ciudadanía, que no educa igual a todxs, sino que fractura y fragmenta su vínculo con ella.

Crisis y nuevo ciclo de políticas (socio)educativas

Como mencionamos con anterioridad, América Latina había sido la región del mundo que más rápidamente y de manera más intensa y profunda había llevado adelante las políticas del nuevo régimen de acumulación neoliberal a partir del *consenso de Washington*¹³⁶. Pasadas tres décadas, el neoliberalismo entra en crisis. Los cambios en la geopolítica mundial, los devastadores efectos sociales y económicos que produjo en las sociedades latinoamericanas, el

¹³⁶ Sobre el proceso argentino ver García Delgado (1996) y Basualdo (2008).

auge de las luchas sociales y el surgimiento de líderes políticos de impronta antineoliberal abre un período de disputa hegemónica que Thwaites Rey y Ouviña (2018) denominan *Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina* (CINAL). El mismo fue posible por una serie de elementos, entre los que se destacan: 1) proceso de activación de protestas y luchas populares; 2) el alza en los precios de los productos primarios (commodities); 3) se reinstala al Estado como actor principal y con márgenes de autonomía; 4) fuerte orientación al consumo y el empleo; y 5) impulso a la integración regional en confrontación a la hegemonía de EE. UU. (Thwaites Rey y Ouviña, 2018). Si debemos situar con mayor precisión este ciclo diríamos, con los autores mencionados, que el mismo “se inicia con el triunfo electoral de Chávez en 1999 y entra en un cono de sombras con su muerte, en 2013” (2018: p.18). Saforcada denomina a este período el *postconsenso de Washington*:

Si el Consenso de Washington suponía pensar las políticas sociales a partir de los mandatos de desregulación, subsidiariedad del Estado, primacía del mercado, centralidad de los particulares y políticas focalizadas, claramente lo que aparece con más fuerza en varias de las nuevas leyes supone la crisis de ese consenso: principalidad y regulación del Estado, garantía de derechos y universalización (o al menos ampliación) de las políticas. Es en este sentido que hablamos del postconsenso de Washington (2012, p. 39).

El cambio de ciclo en Argentina es evidente a partir del estallido del año 2001 (Feldfeber y Gluz, 2011). El largo proceso de resistencia al neoliberalismo estalla en diciembre de ese año con una crisis económica y política sin precedentes. Luego de un período de inestabilidad política ante la renuncia del entonces presidente De La Rúa, en el año 2003, Néstor C. Kirchner es elegido presidente. Los gobiernos de Néstor C. Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) fueron la expresión del CINAL en Argentina. Nos referimos al cambio que implicó respecto al modelo neoliberal: un reposicionamiento del Estado como actor preponderante; estatización/intervención de y en empresas estratégicas¹³⁷; desendeudamiento¹³⁸; avances en políticas de “memoria, verdad y justicia”¹³⁹; ampliación de derechos políticos, sociales y culturales¹⁴⁰.

¹³⁷ En el año 2008 se estatizaron los fondos de jubilaciones, pensiones y servicios sociales (AFJP) y de la empresa Aerolíneas Argentinas. En 2012 se aprobó la ley de expropiación del 51% de las acciones de la empresa Repsol sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En 2015, pasaron a la órbita y control estatal la administración de los ferrocarriles argentinos. Todas estas empresas recuperadas por el Estado habían sido privatizadas durante la década de 1990 en los gobiernos de Carlos S. Menem.

¹³⁸ A finales del año 2005 el gobierno de Kirchner canceló de forma anticipada el total de la deuda que el Estado argentino tenía con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al respecto consultar: Basualdo (2020).

¹³⁹ “Memoria, verdad y justicia” hace referencia al proceso de resistencia y búsqueda de justicia por los crímenes de lesa humanidad perpetrados en la última dictadura cívico militar eclesiástica en Argentina durante los años 1976-1983.

¹⁴⁰ La ley de matrimonio igualitario (2010), Ley de identidad de género (2012), Ley del “voto joven” (2012), la ampliación de la cobertura previsional jubilatoria (2005, 2014) que tuvo como principales beneficiarias a las mujeres “amas de casa”, son solo algunos de las leyes y normativas vinculadas a la ampliación de derechos del período.

En lo que aquí respecta, retomamos los cambios que implicó este nuevo ciclo en materia educativa ya que fue uno de los ejes en el que se asentó el nuevo gobierno (Feldfeber y Gluz, 2011): en diciembre del 2003 se sanciona la Ley 25.864 de “garantía salarial docente y 180 días de clases” en el que el Estado nacional interviene directamente con la asistencia de recursos a las provincias en el pago de salarios docentes y, con ello, garantiza 180 días de escolarización obligatoria. En agosto de 2004, la Ley 25.919 que prorroga por cinco años el Fondo Nacional de Incentivo Docente creado en 1998 para el pago de salarios docentes¹⁴¹. En 2005 se sancionan la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional y la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo que estableció un incremento en la inversión en educación del 6% del PBI. En el año 2006 se aprueba con jerarquía de ley el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, conocido como ESI y se sanciona la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) en un clima y con una impronta de restitución del derecho a la educación en tanto bien social y con el Estado nacional como actor central en garantizar y hacer efectivo el derecho a enseñar y aprender de todos y todas las ciudadanas.

En lo que afecta a las políticas compensatorias de la década anterior, en el 2003 se lanza el **Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)**. El mismo estuvo destinado a los niños y niñas de escuelas primarias urbanas que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad y tuvo como preocupación original responder al impacto que tuvo en la escolarización el acelerado proceso de empobrecimiento de amplios sectores de la población en el contexto de crisis social desatada a partir del 2001 (DiNIECE, 2008). Las líneas de acción del PIIE giraron en torno al acompañamiento pedagógico, otorgamiento de subsidios para las escuelas, capacitación para los y las docentes; acciones con organizaciones de la comunidad, recursos para infraestructura, entre las más destacables.

El PIIE combinó una lógica de focalización, una cobertura a gran escala¹⁴² y una pretensión refundacional del rol del Estado en materia educativa y de la escuela en la comunidad, reincorporando sentidos igualitarios, inclusivos y reparatorios a través de la idea de justicia social; así como de la función educadora de la escuela en oposición de la función asistencial asociada a las políticas compensatorias del período neoliberal.

En el año 2004, la cartera educativa nacional lanzó el **Plan Nacional de Inclusión Educativa (PNIE)** línea *Todos a Estudiar* (TaE). Luego el PNIE fue sumando nuevas líneas como *Volver a la Escuela* (VAE), PNIE rural y PNIE judicializados. Dicho plan buscó “dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y jóvenes entre 6 y 18 años” que se encontraban fuera del sistema escolar (MECyT, 2004, s/n). Sin embargo, es posible vislumbrar

¹⁴¹ Tanto esta ley como la de los “180 días de clases” tienen una vinculación directa con el ciclo de protestas llevadas adelante por los gremios docentes nucleados en la CTERA y en los 1003 días de presencia de la llamada “carpa blanca” como expresión de resistencia a las políticas educativas de los años 90 y que en este período ven incorporar sus demandas a la agenda de políticas educativas del nuevo gobierno.

¹⁴² Según destaca una evaluación realizada al programa por la DiNIECE (2008), para el año 2006 el PIIE cubría más de la tercera parte de la matrícula de escuelas primarias urbanas de gestión estatal y más de la cuarta parte de los establecimientos de las mismas características.

que la situación de urgencia, referenciada en el problema de exclusión social y educativa se enmarca en objetivos y responsabilidades mayores. Al respecto, el objetivo general del Programa fue “intervenir sobre la tensión entre educación y pobreza, fortaleciendo tanto la inclusión y la permanencia en el sistema educativo como la promoción y el egreso de los alumnos” (2004, 13).

Tanto el PIIE como PNIE son dos grandes políticas que combinan propósitos y objetivos sociales y educativos. Ambas están marcadas por la necesidad de atender las urgencias sociales y la situación de crisis del momento, ya que para los años 2000-2003 la pobreza se había disparado por encima del 50%, llegando al 54% en el año 2003 (Repetto y Potenza DalMasetto en Monath, 2016).

Por otro lado, a la par que el PIIE y el PNIE se ponen en funcionamiento, se asiste al proceso de reformas educativas que mencionamos más arriba y que vuelven a situar a la educación como un derecho y una responsabilidad indelegable del Estado. En este sentido, el trabajo de Monath (2016) sitúa al PNIE como un antecedente fundamental en relación con los principios y mandatos políticos y pedagógicos que el plan contiene y que se verán reflejados en la sanción de la Ley de Educación Nacional del año 2006.

Distintos estudios (Gluz y Feldfeber, 2011; Senén González y Olmos, 2014; Monath, 2016) muestran que a partir del año 2007, pero con más fuerza a partir del año 2009, las políticas socioeducativas se reconfiguran y reorientan en sus propósitos, objetivos y lineamientos evidenciando un giro hacia la preocupación por la **inclusión educativa**. Este cambio no es menor o meramente terminológico, sino que expresa y condensa un nuevo problema para las políticas socioeducativas: ya no se trata del problema de la exclusión educativa, es decir, que niños y niñas en edad escolar no estén en la escuela¹⁴³; sino del problema de permanecer en la escuela pero sin que se efectivicen los aprendizajes esperados o, como lo definió Gabriel Kessler (2003), del problema de una *escolarización de baja intensidad*¹⁴⁴.

Como vimos, a partir del año 2006, las reformas habían reinstalado el derecho a la educación y al Estado como garante indelegable, con mayor financiamiento y centralización en la conducción del sistema a través del Consejo Federal de Educación¹⁴⁵. De modo que en el período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) los

¹⁴³ Segundo el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO) del Ministerio de Educación Nacional del año 2009 la cobertura del nivel primario para ese año alcanza el 98,1%. En una investigación que llevamos adelante (Carriquiriborde, 2022 y 2023) al consultar la Tasa de Escolarización Neta en SITEAL e INDEC para el bienio 2009-2010 el resultado es del 94,66%. Para la Fundación Cimientos (2011) tomando datos de la DiNIECE (2009), en el mismo período se reflejan altos índices (9%) de repitencia en el primer grado del nivel primario pero con una tasa de promoción efectiva alta. Ello contrasta con las del nivel secundario consideradas “significativamente más bajas”. Por otro lado, el índice de repitencia para el nivel secundario en escuelas de gestión estatal alcanza el 11,10% y el 10,51% en el abandono.

¹⁴⁴ Se trata de lxs estudiantes que permanecen en la escuela pero sin realizar ninguna de las actividades escolares. El autor refiere a un “desenganche” que sufren estas trayectorias respecto a la escuela: están inscriptxs, asisten con cierta regularidad pero no estudian, no llevan la carpeta ni los útiles, no hacen los deberes y continúan la escolarización hasta que puede darse el abandono escolar.

¹⁴⁵ El Consejo Federal de Educación (CFE) es el ámbito de concertación, planificación e intercambio sobre las políticas educativas a nivel federal, integrado por lxs ministrxs de educación de las provincias y quien conduzca a nivel nacional.

problemas, desafíos y demandas son diferentes. Podemos decir: la agenda de la política educativa se redefine.

Una política determinante en este sentido es el decreto 1602 del 2009 que crea la **Asignación Universal por Hijo/a (AUH)**. La misma otorga una prestación monetaria no contributiva a niñas, niños y adolescentes desde su nacimiento hasta los 18 años, cuyas madres, padres o tutores no tengan empleo o trabajen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. Una de las condiciones que deben cumplir quienes reciben esta prestación es la asistencia escolar. Más allá de esta cuestión puntual objeto de debate (qué implica pedir una contraprestación a cambio), esta condición produjo que muchxs niñxs ingresen nuevamente al sistema escolar y, con ello, el problema y los desafíos de la política educativa se orienten hacia la inclusión con calidad. Justamente, las características de la AUH introducen una nueva preocupación y un nuevo problema para las políticas socioeducativas: al crear las condiciones para el acceso de los niños y niñas a la escuela, el desafío que se instala es que esa inclusión al sistema escolar no sea *excluyente* o de *baja intensidad*, sino que permitan efectivizar el derecho a aprender de estos nuevos/as incluidos/as.

Otra iniciativa es la aparición hacia fines del 2007 y comienzos del 2008 de la **Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS)**¹⁴⁶, de la que emanaron distintos programas y proyectos socioeducativos nacionales y en el que se evidenciaron las nuevas orientaciones para las *políticas* (ahora llamadas) *socioeducativas*. Entre los distintos programas y proyectos que la DNPS gestionó destacamos los **Centros de Actividades Infantiles (CAI)** y los **Centros de Actividades Juveniles (CAJ)**. Nos detendremos en su análisis ya que nos parece que ambos expresan ciertos elementos estructurantes de este tipo de políticas que combinan la preocupación social y la educativa, como así también los momentos al interior del ciclo de políticas denominadas socioeducativas (2003-2015) y el cambio a partir de la gestión Cambiemos (2016-2019).

Análisis de dos políticas socioeducativas: estudio de los CAI y los CAJ

Los Centros de Actividades Juveniles (CAJ)

Como lo afirmamos, el fin del siglo XX y los primeros años del nuevo siglo encontraron al país sumergido en una profunda crisis social, económica y política. En ese complejo escenario social, las primeras políticas educativas se pensaron para contener problemáticas acuciantes e inmediatas: atender el problema de la exclusión educativa, el abandono por parte de los sectores

¹⁴⁶ Oficializada en el año 2010 por el Decreto del PEN 115/10.

populares de la educación obligatoria, solucionar profundos conflictos salariales e interrupciones de los ciclos lectivos en varias provincias, entre otros.

En el año 2001 se crearon los Centros de Actividades Juveniles (CAJ). Éstos se enmarcaron en el programa más amplio “Escuela para jóvenes”, política creada a nivel Nacional. El programa consistía en actividades planificadas por algunos docentes que podían ser parte del plantel de la escuela como de otras escuelas en donde se generaba el CAJ, existiendo cinco alternativas o ejes temáticos para desarrollar: ciencia, deportes, arte, educación ambiental y comunicación y nuevas tecnologías. Así, se generaban distintos talleres que se desplegaban durante todo el año, generalmente cuatro horas los sábados, en un horario a elegir entre las 11 y las 18hs. Los jóvenes que asistían podían ser o no de esa escuela, y podían o no estar escolarizados. De hecho, uno de los objetivos del programa era lograr revincular a jóvenes que por distintos motivos habían dejado de asistir a los establecimientos escolares.

A partir de las políticas impulsadas desde el año 2003, las cuales giraron alrededor de reponer al Estado como garante del derecho a la educación, aumentar sostenidamente el financiamiento educativo y lograr mejorar las tasas de eficiencia interna del sistema, el programa se expandió tanto cuantitativa como cualitativamente. Aun en una situación económica y social crítica, se avanzó construyendo una ampliación de las jurisdicciones del programa, a la cual la provincia de Buenos Aires ingresó en el año 2004, como también generando producciones propias que fueran robusteciendo su perspectiva.

Precisamente alrededor de ese momento (2003-2004) se dio el primer salto cualitativo del programa (Llinas, 2011), y estuvo ligado a la impronta de las nuevas autoridades educativas y sus objetivos, en el marco de un Estado que intentaba generar nuevas condiciones sociales basadas en el crecimiento económico, el empleo y la distribución de oportunidades.

Para el año 2005, se contaban 17 provincias ofreciendo este programa. Según documentación oficial, uno de los objetivos se orientaba en hacer de la escuela un lugar amigable y central en la vida de los jóvenes. Un segundo objetivo conducía a reponer el sentido de lo colectivo como forma de vincularse con los otros, a partir de actividades y producciones en los CAJ.

Sin embargo, aún con la obligatoriedad legal del nivel a partir de la Ley Nacional de Educación del 2006, las trayectorias educativas en un formato poco acostumbrado a poblaciones históricamente ajena, creaban tensiones en la efectivización del derecho a la educación. Como afirma Rinesi (2015): “el establecimiento de una obligación legal no crea *ipso facto* las condiciones materiales para que los sujetos alcanzados por esa obligación se encuentren en condiciones de cumplirla” (Rinesi, 2015, p. 58 –cursiva en el original–.)

Será a partir del primer mandato de Cristina Fernández, cuando el programa nuevamente –y de manera más acentuada aún- dé un salto de envergadura. Así, en el año 2007, se crea en el ámbito del Ministerio de Educación la **Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS)**, comenzando un proceso de ampliación cuantitativa del programa en todo el territorio nacional, posibilitado por la ampliación presupuestaria para los programas socioeducativos.

La creación de la mencionada DNPS (que reemplaza a la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias) marca una nueva etapa para las políticas (ahora si oficialmente) socioeducativas. El programa CAJ pasará a la órbita del Programa Nacional de Extensión Educativa (PNEE), y financieramente se sustentará con el PROMEDU II, recursos provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En esta segunda etapa es importante destacar la progresiva articulación discursiva entre el CAJ y la escuela formal, entendiendo que ambas instancias formativas deben converger y potenciarse. Así, un documento de la DNPS del año 2012 dice lo siguiente al respecto:

El PNEE impulsa, entonces, que en el marco del Proyecto Educativo Institucional (PEI)/ Plan de Mejora Institucional de cada escuela se contemplen y planifiquen espacios en función de las necesidades educativas de los actores participantes y de acuerdo a diversas orientaciones que expresen áreas de aprendizaje (DNPS, 2012, p. 6).

Vale destacar que la DNPS tuvo a su cargo una miríada de programas socioeducativos¹⁴⁷. A partir de generar una nueva estructura administrativa dentro del Ministerio, estas políticas tuvieron un desarrollo mucho más acelerado, tanto cuantitativa como cualitativamente. Respecto al CAJ, la inversión educativa en el programa creció considerablemente en el periodo en estudio, fundamentalmente entre los años 2010 y 2015 (Suaya, Aquilino y Rubio, 2017). Esto implica más sedes, una extensión territorial mayor y la posibilidad de ampliar la oferta de talleres en las diferentes jurisdicciones. Pero también conlleva un cambio cualitativo, ya que el año 2009 se promueve por parte del gobierno nacional una mayor articulación del programa en todo el país, en tanto una estructura de mayor jerarquía permite generar contenidos y propuestas, así como iniciativas de política educativa. Entre estas incluimos los Intercaj y los CAJ itinerantes¹⁴⁸.

Los Centros de Actividades Infantiles (CAI)

El programa CAI surge en el año 2010 como parte de las acciones prioritarias que la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación de la Nación impulsó en el marco del Plan Nacional de Educación Obligatoria¹⁴⁹ (PNEO).

¹⁴⁷ La DNPS se encargaba de llevar adelante diferentes líneas de trabajo y financiamiento, como becas escolares, orquestas infantiles y juveniles, educación rural, educación intercultural bilingüe, entre muchas otras. Y por supuesto, los programas CAJ y CAI.

¹⁴⁸ Los Intercaj eran jornadas que se realizaban entre las sedes de un territorio, y que buscaban potenciar intercambios de experiencias, difundir las diferentes actividades que llevaban a cabo cada sábado, buscando colectivizar y articular con las otras sedes del programa. Los CAJ itinerantes, por su parte, eran equipos del Ministerio (docentes, artistas, etc.) de distintas disciplinas (arte, música, deportes, etc.) que se trasladaban a zonas donde el programa no funcionaba, buscando a través de las escuelas llevar actividades que repliquen experiencias vividas en otras regiones.

¹⁴⁹ Dicho Plan trienal (2009-2011) abarcó toda la educación obligatoria definida por la LEN (desde la sala de 5 del nivel inicial hasta el 6º año de la educación secundaria)

En uno de los documentos institucionales se afirma que:

Los Centros de Actividades Infantiles (CAI) forman parte de las acciones que la Subsecretaría de Calidad y Equidad del Ministerio de Educación ha impulsado, a través de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas con el objetivo de contribuir a la **igualdad y calidad** educativas de los niños y las niñas que se encuentran en contextos de mayor vulnerabilidad social. En ese sentido, los CAI forman parte de una política educativa nacional orientada a la **justicia social**. (Ministerio de Educación, 2010, p. 5) [el destacado nos pertenece].

Más adelante, el documento explicita a los CAI como “una política socioeducativa en el nivel de educación primaria orientada a ampliar y fortalecer las trayectorias escolares y educativas de los niños y las niñas que requieren mayor apoyo pedagógico y acompañamiento para acceder y/o completar sus estudios” (2010, p. 5). Esta búsqueda de impactar en las trayectorias escolares y educativas de los niños y niñas se expresa a través del acompañamiento pedagógico de lxs maestrxs comunitarixs y de diversas actividades culturales de tipo recreativas, deportivas, científicas, artísticas, entre otras, que buscaban contribuir a la inclusión social y cultural y a la integración ciudadana. Según los documentos oficiales del CAI ese acompañamiento se hacía en función de los “puntos críticos del sistema educativo”, revisando las “condiciones pedagógicas” en que se desarrollaban las propuestas educativas, buscando contribuir a la “implementación de dispositivos pedagógicos” de una escuela para todos (ME, 2010, p. 5). En este sentido, el CAI aparece como una política educativa nacional denominada socioeducativa que se articula con el nivel primario del sistema escolar y lo hace teniendo como telón de fondo los mandatos de *igualdad, calidad, justicia social e inclusión cultural*.

Los CAI tenían como sede a la escuela. Funcionaban los días sábados en una jornada de 6 horas ofreciendo talleres y actividades culturales para los niños y niñas participantes a cargo de la figura de talleristas. Además, la propuesta ofrecía dos horas más, antes o al finalizar la jornada, para la reflexión, organización, discusión y revisión de lo sucedido en el CAI, para todo el equipo institucional.

Cada equipo CAI estaba integrado por un Coordinador/a, dos Maestrxs Comunitarixs (MMCC), tres Talleristas y un/a Auxiliar. Si bien el CAI toma como sede a la escuela, se expande hacia la comunidad a través de las tareas que asumen la coordinación institucional y lxs MMCC. Ambos cuentan con 12 hs. semanales de trabajo asignadas. En el primer caso, dedicadas al fortalecimiento de la relación de la escuela y las organizaciones sociales y comunitarias. En el segundo caso, las MMCC, cuentan con la misma cantidad de horas para el apoyo y acompañamiento de la escolaridad de los niños y niñas y se llevan adelante en el propio hogar o acordando con otros espacios comunitarios como un comedor, un centro de fomento, un club social, entre otras posibilidades. En algunas sedes los equipos se amplían con MMCC de Nivel Inicial, MMCC Puente o MMCC Puente Bilingües.

Los objetivos del programa CAI fueron: 1) fortalecer las trayectorias¹⁵⁰ escolares de los niños y niñas que reingresaron a la escuela primaria, 2) ampliar su universo cultural y 3) fortalecer el vínculo entre escuela, familias y comunidad. De una manera un tanto esquemática podríamos afirmar que el primer objetivo está a cargo de la figura de los MMCC, el segundo de los y las talleristas y el tercero a cargo de la coordinación del equipo institucional CAI.

Para cumplir tales objetivos el CAI proponía diferentes líneas de acción. Entre ellas la de generar un proyecto socioeducativo que, por un lado, contemple talleres que amplíen el universo cultural de los niños y niñas; y por el otro, espacios específicos para el fortalecimiento de la trayectoria escolar. Respecto a los talleres el documento refiere a actividades culturales en “artes, juegos y deportes, ciencias, nuevas tecnologías, comunicación u otras que sean consideradas por las comunidades educativas como valiosas experiencias de aprendizaje sociocultural” (2010, p. 10) y que permitan la ampliación del repertorio cultural de los niños y niñas que asisten al CAI.

Los espacios específicos para el fortalecimiento de las trayectorias escolares buscaron “mejorar la condición de alumnos” y contribuir a la apropiación de los contenidos escolares y de “las habilidades vinculadas con el ‘oficio de estudiante’”. Estas acciones se centraron, fundamentalmente, en “los niños que hayan repetido reiteradas veces, que tengan sobreedad o que se integren recientemente o por primera vez a la escuela (Decreto de AUH)” (2010, p. 10).

En este sentido, los destinatarios del proyecto CAI fueron todos los niños y niñas que requerían apoyo pedagógico y mayor acompañamiento en sus trayectorias escolares, incluyendo niños y niñas de otras escuelas cercanas. Según se afirma en el documento, desde la aparición de la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), los CAI pueden constituirse en un espacio complementario que recibe y acompaña la escolaridad de quienes reingresan y/o ingresan por primera vez al sistema educativo” (2010, p. 8).

Como se observa, en los lineamientos que dan origen al proyecto aparece la mención a la AUH como aquella política que produjo la inclusión de muchos niños y niñas a la escuela que o no estaban en el sistema o lo hacían de forma intermitente o habían abandonado y que, por tanto, no contaban con los aprendizajes esperados por el nivel, es decir, conformaban una trayectoria escolar alejada de la esperada por el sistema y no poseían los conocimientos, habilidades y destrezas de la condición de alumno que el sistema esperaba.

La AUH supuso una política de redistribución de ingresos con un alcance prácticamente universal hacia los sectores de menores ingresos. Ello implicó el ingreso de miles de niños y niñas a las escuelas que planteó nuevos desafíos para el sistema educativo y con ello a las escuelas, maestras/os, equipos directivos.

¹⁵⁰ La categoría de *trayectorias escolares* designa a las múltiples formas que tienen los estudiantes de recorrer la experiencia escolar y que no son lineales. Ella se compone de los determinantes institucionales de la escuela, los condicionamientos materiales de vida de alumnos y de las estrategias individuales que los propios estudiantes ponen en juego al transitar su escolarización. En cambio, la categoría *trayectorias educativas* son presentadas como aquellos recorridos educativos que niños y niñas acceden en ámbitos extraescolares que producen además de aprendizajes cognitivos otras formas de relacionarse con el saber y con los otros que son considerados propicios (Terigi, 2007).

El CAI se inscribe en este escenario, es decir, a partir de una política universal como la AUH, al mismo tiempo que emerge como una política focalizada, orientada a mejorar los aprendizajes, habilidades y el tránsito de aquellos niños y niñas por el nivel primario que ingresaron o reingresaron al sistema educativo.

Podemos pensar que el CAI expresa un nuevo momento o período de la política educativa y de la política socioeducativa en general, en tanto deja atrás la atención de urgencias, el problema de la exclusión heredado de las políticas de los noventa y de la crisis del 2001, donde aquellos planes y programas como el PIIIE y el PNIE se orientaron hacia una política de reingreso a la escolaridad obligatoria, aunque manteniendo la lógica de la focalización y de la asistencia. Lo que fue dándose a la par que se recuperaban sentidos históricos para la escuela argentina vinculados a la igualdad, la democratización, la justicia y el rol central del Estado nacional y que decantaría en las reformas (o contrarreformas) educativas de los años 2005 al 2007.

A partir del año 2007 y con más evidencia del año 2009 asistimos a un nuevo momento de la política educativa que se caracteriza por los desafíos de la *inclusión con calidad*, es decir, por resolver el problema de la “inclusión excluyente”, de los “aprendizajes de baja calidad” o de la “escolarización de baja intensidad”. El nuevo período no está marcado por la exclusión educativa sino por los niños y niñas que asisten a la escuela pero no aprenden, no se alfabetizan, no promueven ni avanzan en el sistema. Por eso el énfasis en las trayectorias escolares, por eso la búsqueda de ampliar los repertorios culturales y mejorar las trayectorias educativas a través de programas, proyectos, experiencias no escolares que permitirían mejorar los (altos) índices de sobreedad, repitencia, analfabetismo y bajos niveles de aprendizaje, con una vocación reformista de la escolarización, del formato escolar.

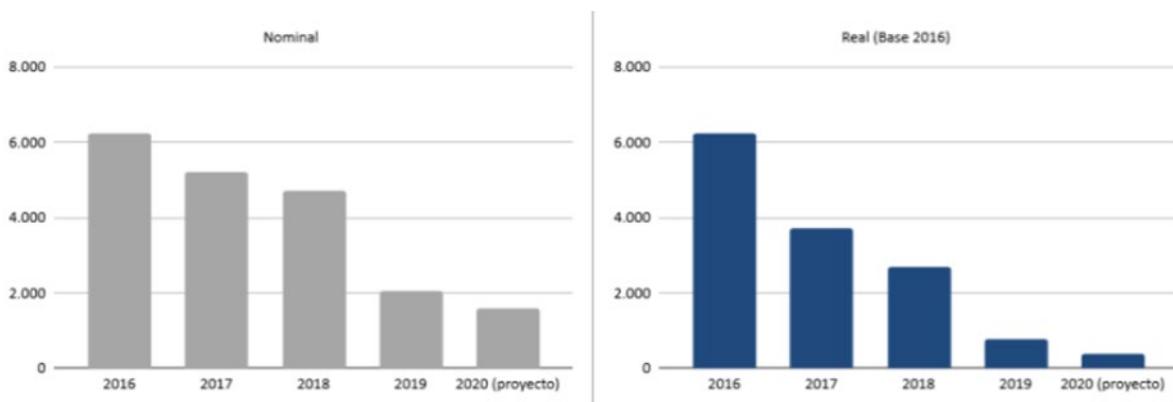
El programa CAJ en la gestión Cambiemos. Rupturas, propuestas y nueva agenda educativa

Luego del cambio de signo político del gobierno a nivel nacional a fines de 2015, la nueva gestión se caracterizó por una sistemática reducción del presupuesto educativo en múltiples áreas. Según diversas investigaciones (Claus y Sánchez, 2019; CTERA, 2019; Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación, 2019), los indicadores muestran una caída sostenida en diversos rubros, caracterizada por un reordenamiento de prioridades estatales desde el plano educativo hacia, notoriamente, el pago de la deuda externa. El gasto de Nación en educación y cultura pasó de 1, 69% en el año 2015 a 1, 35% en el año 2018 (CTERA, 2019), mientras el gasto de las provincias bajó de un 4,5 % en 2015 a 3,8% en 2018¹⁵¹. En cuanto a sectores específicos –y para el caso que nos interesa aquí, los CAJ– destacamos que el área

¹⁵¹ Para el caso del financiamiento educativo en relación a las provincias, véase el informe del Observatorio Argentino por la Educación (2019) y, para el caso de PBA, la nota del diario Página 12 titulada “Ajuste récord en las escuelas bonaerenses”. <https://www.pagina12.com.ar/200979-ajuste-record-en-las-escuelas-bonaerenses>

de políticas socioeducativas sufrió recortes considerables, no sólo en términos presupuestarios (menos asignación de recursos en el presupuesto), sino que también se sub-ejecutó (esto es, de ese presupuesto menguado se dejó plata sin gastar) (CTERA, 2019).

Gráfico 10.1. Participación de políticas socioeducativas en el presupuesto educativo Nacional



Nota. Reproducido de Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación (2019, p. 11).

En otro nivel de análisis, conviene revisar lo sucedido en la **Provincia de Buenos Aires**. La llegada de una nueva gestión implica –en mayor o menor medida– desarticular y cambiar autoridades en la pirámide ministerial, así como también mandos medios como, en este caso, coordinadores provinciales, regionales¹⁵² y distritales. En este caso, y para el año 2016 –el primero de la nueva gestión–, no había figuras de referencia para los agentes del programa. El Informe de Suaya, Aquilino y Rubio (2017) afirma que

Durante 2016 la Provincia de Buenos Aires perdió a su coordinadora jurisdiccional y no contaba con un equipo técnico del Programa. Por el contrario, solo tenía 18 personas encargadas de los procesos administrativos. Esto quiere decir que la provincia durante 2016 no tuvo una coordinación que abordara las cuestiones pedagógicas, algo que los coordinadores y talleristas demandaban durante las entrevistas (CIPPEC, 2017, p. 134-135).

Esto mismo pudimos constatar en nuestro trabajo de campo en la Ciudad de La Plata, cuando preguntamos acerca de la conducción del programa, y cómo lo veían con relación a la anterior gestión. Tal como vimos en el proceso de tesis (Dragone, 2019, p. 40), dos coordinadores de distintas sedes CAJ nos relataban lo siguiente:

La posibilidad de contar con... este... recurrir a alguien cuando, cuando tenés un problema a nivel de la propuesta pedagógica, eso ya no existe. Antes

¹⁵² Las regiones educativas son una división político-administrativa utilizada para el manejo de la política educativa. Para la Provincia de Buenos Aires se contabiliza un total de 25 Regiones, entre las que se dividen los 135 municipios bonaerenses.

estaba, en la figura ésta... esta gente que estaba ahí como... orientadores o como referentes de cada orientación ayudaba bastante. (Daniel, Coordinador, 36 años, Escuela 2)

Eh... nos pusieron [en el 2016] un coordinador que era... un desastre. Machista, eh... pedante, no sé, un asco. Un asco de persona, que vino solamente a bajar línea. Y no fue el único (...) porque es gente que no estaba preparada. (Laura, Coordinadora, 44 años, Escuela 1)

Se nota en ambas citas tanto un sentido de falta de acompañamiento a la labor realizada, como una falta de legitimidad de las nuevas autoridades. Las cuales fueron provisorias, y recién en el 2017 se consolidó un nuevo equipo de trabajo (tanto a nivel provincial como en las distintas regiones).

Otra de las problemáticas profundas en este año fueron los atrasos en los cobros por parte de todo el personal, lo que llevó a que muchas veces los CAJ suspendieran actividades debido a la ausencia de talleristas que se veían imposibilitados de llegar, o que realizaban otro tipo de tareas rentadas a la vez. El descontento también crecía debido a que en ese año se realizaban visitas a las sedes para observar el desarrollo de las actividades y la asistencia. En ese sentido, muchxs trabajadores del CAJ vieron esto como un peldaño más en el control y vigilancia, tanto de quiénes asistían por parte de la planta docente, como qué cantidad de jóvenes lo hacían semanalmente (con el miedo de que, si el sábado en que iban a visitarlo la cantidad era baja, se pudiera proceder a no renovar esa sede el siguiente año basándose en criterios cuantitativos).

Esto último se saldó a fin de ese mismo año, cerrándose todas las sedes y dejándose cesantes a todxs lxs trabajadores del programa a nivel provincial. El mail enviado finalizaba de esta manera: “(...) esta Dirección Provincial no procederá a las renovaciones de los contratos de las personas afectadas actualmente a los CAI y CAJ.” Así comenzaba un período signado por la precariedad, la contingencia de los proyectos, sin miradas a largo plazo y destruyendo el trabajo de sedes con más de 10 años de continuidad. Creemos que hasta aquí se puede delimitar una etapa (la última por el momento) de los CAJ, y se abre otra que finalizará con el cierre de los mismos en la Provincia de Buenos Aires, y el reemplazo por otro programa que unifica a los CAJ y los CAI en un mismo paraguas: el programa “Escuelas Abiertas” (EA)¹⁵³.

¹⁵³ Queremos plantear que no coincidimos con la visión que presenta el trabajo de Suaya, Aquilino y Rubio (2017), sobre todo con la siguiente afirmación: “La continuidad en el espíritu del programa a pesar de los cambios dentro del organigrama y del financiamiento lo convierte en un ejemplo interesante para un estudio integral de evaluación.” (Suaya, Aquilino y Rubio, 2017; 13). Entendemos que hay una diferencia sustancial entre dos modelos educativos bien notorios, cuyas políticas de financiamiento y gestión se fueron contraponiendo cada vez más. El recortar fondos nacionales para el programa, dejando la decisión de aumentarlo a las provincias -entendiendo el funcionamiento del sistema educativo federal en Argentina-, denota una clara intención de ir menguando su extensión y proyección. Pero todavía más se notará el cambio de paradigma con el cierre del programa y el surgimiento de su reemplazo.

Conclusiones

En este capítulo realizamos una descripción de dos programas socioeducativos de la primera década del nuevo siglo: los CAJ y CAI. Examinamos los contextos socio-históricos de las políticas sociales, desde una perspectiva focalizada ligada al contexto de neoliberalismo imperante en los 90, hasta la nueva formulación de políticas socioeducativas que pusieron la idea de derechos universales en su centro. En torno al significante de inclusión educativa, aunque en contextos disímiles, los CAJ y CAI se erigieron como formatos extra-escolares que buscaron brindar nuevas formas expresivas a niñxs y jóvenes, pero donde la escuela continuó teniendo la centralidad referencial, sólo que desde un abordaje oblicuo a sus componentes, gramáticas y objetivos.

Ese contexto de origen y desarrollo se modifica a partir del gobierno elegido en 2015, reordenando las prioridades y las cosmovisiones desde las que se llevaron adelante las políticas educativas. De esta manera, tanto los CAJ como los CAI fueron perdiendo centralidad retomando aspectos de la focalización en poblaciones cada vez más identificadas según criterios cuantitativistas: matrícula, sector social, etc. Del desfinanciamiento, recorte de personal y cierre de sedes, se pasó a la pérdida de especificidad pedagógica que tenían tanto uno como otro programa, en tanto se subsumieron ambos en el nuevo programa EA (hoy extinto). De esta manera, entendemos que la desjerarquización, desprofesionalización y el desfinanciamiento son las marcas de ese viraje simbólico y material de las políticas socioeducativas en los años mencionados, en esa disputa continua entre políticas educativas que parten de la idea de derechos o principalmente como mercancía, sujeto a criterios economicistas.

Referencias

- Barreyro, G. (2001). *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo* (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Basualdo, E. (2008). La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales. En Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Derechos humanos en Argentina: *Memoria Anual 2008* (pp. 307-326). Siglo XXI editores.
- Basualdo, E. (Ed.); Barrera, M. A.; Bona, L. M.; González, L.; Manzanelli, P. y Wainer, A. G. (2020). *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI.
- Carriquiriborde, N. (2022). Explorando el concepto de posición docente. Una interpretación posible del trabajo de enseñar de profesores y profesoras de educación física en programas socioeducativos. *Investigación Joven*, 8(2), 33-35. <https://revistas.unlp.edu.ar/InvJov/article/view/13154>

- Carriquiriborde, N. (2023). *Condiciones de posibilidad para la emergencia de los Centros de Actividades Infantiles - CAI*. XIII Seminario Internacional de la RED ESTRADO, septiembre 2023, La Plata, Argentina.
- Claus, A. y Sánchez, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. CIPPEC.
- Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación (2019). *En caída libre. Balance del presupuesto educativo nacional durante el gobierno de Cambiemos*. <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/156/Presupuesto%20Educaci%C3%B3n%202016%202020.pdf>
- Dragone, M. (2019). *La construcción de vínculos educativos en dos Centros de Actividades Juveniles de la Ciudad de La Plata*. (Tesis de grado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1849/te.1849.pdf>
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En: Duschatzky, S. (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (pp. 121-185). Paidós.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en la Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356.
- Feldfeber, M; Puiggrós, A; Robertson, S y Duhalde, M (2019). *La privatización educativa en Argentina*. Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).
- García Delgado, D. (1996). Del Estado de Bienestar al Estado Postsocial. En: *Estado & Sociedad* (pp.27-63). Tesis Grupo Editorial Norma.
- Kessler, G. (2003). *Identidades y recorridos juveniles por la Escuela Secundaria. Encuentros y seminario: Desafíos de la enseñanza secundaria en Francia y los países del Cono Sur*. www.me.gov.ar/curiform/publica/francia/05kessler.pdf
- Llinás, P. (2011). Interpelaciones en los bordes de lo escolar: políticas para abordar la (incomovible) forma de la escuela secundaria. En Tiramonti, G (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 125-154). Homo Sapiens.
- Macchiarola, V; Mancini, A; Martini, C; Montebelli, A. E. (2016). Los Centros de Actividades Infantiles. Estudio de una política pública de inclusión educativa. *I Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo*. 25 y 26 de agosto. https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos_digitales/9543/macchiarola-mancini-otras.pdf
- Melonari, E, Palmés, C (2014). *La participación juvenil en los Centros de Actividades Juveniles en las escuelas de Maipú 2013-2014* [Tesis de Grado]. Universidad Nacional de Cuyo.
- Monath, H. (2016). *Tensiones y diálogos entre políticas sociales y políticas educativas en el diseño de programas de inclusión en la escuela secundaria argentina (1990-2010)* [Tesis de Maestría]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ouviña, H. y Thwaites Rey, M. (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. El Colectivo.
- Pazmiño, C. (2020) *Concentración económica y poder político en América Latina*. CLACSO.

- Rinesi, E. (2015). La universidad como derecho. En: *Filosofía (y) política de la universidad* (pp. 57-73). Ediciones UNGS.
- 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*, 32(115), 287-304.
- Senén González, S. y Olmos, A. (2014). De las políticas compensatorias a la ampliación de derechos: una década de proyectos y programas socioeducativos en la Argentina y en Córdoba. *Cuadernos de Educación*, 12(12). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/9209>
- Suaya, A., Aquilino, N., y Rubio, J. (2017). *Evaluación de los Centros de Actividades Juveniles*. CIPPEC.
- Terigi, F. (2007). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. III Foro Latinoamericano de Educación: Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. 28, 29 y 30 de mayo de 2007. Fundación Santillana.
- Tiramonti, G. y Suasnabar, C. (2000). La reforma Educativa Nacional en busca de una interpretación. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 7(15), 131-148.

Fuentes consultadas

- DiNIECE (2008) Evaluación del Programa Integral de Igualdad Educativa (PIIE).
- DiNIECE (2011) Evaluación de la primera etapa de implementación Centros de Actividades Infantiles -CAI-.
- Dirección General de Cultura y Educación (2007). Informe período 2006/07.
- Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2015). Programa Nacional de Extensión Educativa. Centros de Actividades Juveniles. Lineamientos Generales.
- Fundación Cimientos (2011). La educación argentina en números. Documento N° 6. Actualización de datos estadísticos sobre la escolarización en Argentina. Abril 2011.
- Ley de Educación Nacional 26206/06.
- Ley Provincial de Educación 13688/07.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002). Centros de Actividades Juveniles.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2003). Programa Integral para la Igualdad Educativa. Documento Base.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a estudiar". Lineamientos generales.
- Ministerio de Educación (2009). Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011.
- Ministerio de Educación (2010). Centros de Actividades Infantiles – CAI. Cuadernos de Notas I, II y IV.
- SITEAL - Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Observatorio regional de políticas educativas: <https://siteal.iiep.unesco.org/> Visitado en mayo de 2023.

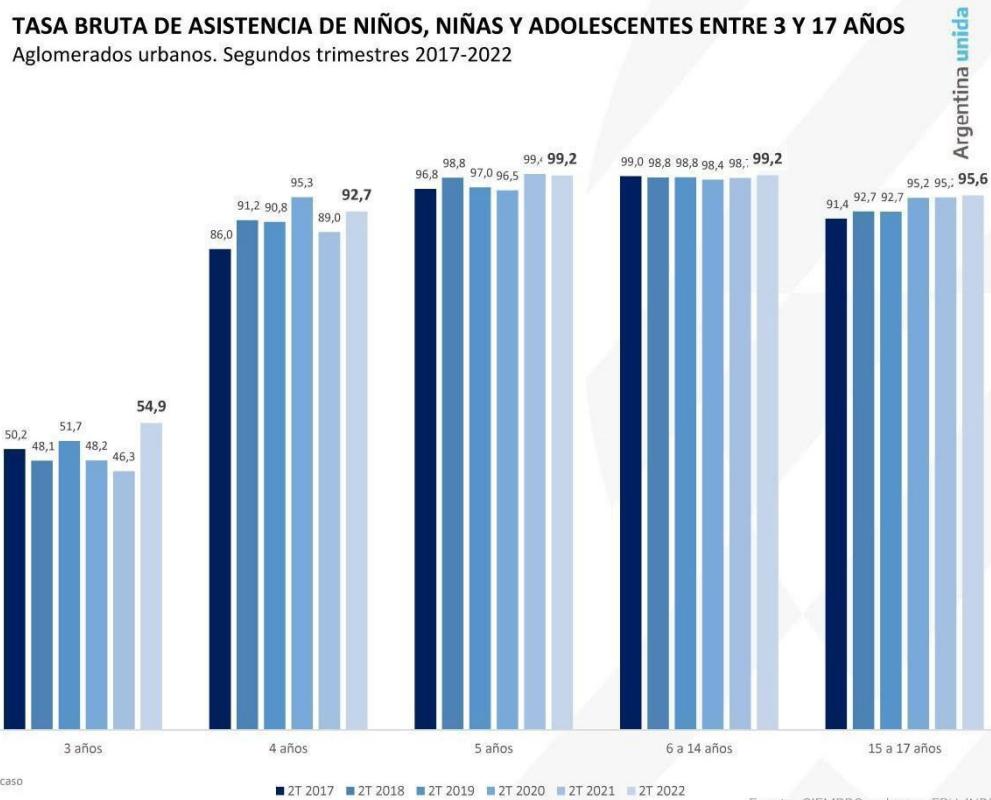
Anexo

Figura 1. Cantidad y tipo de escuelas primarias hasta el año 1936.

	ESCUELAS PROVINCIALES	ESCUELAS LÁINEZ
BUENOS AIRES	2166	198
CATAMARCA	42	242
CÓRDOBA	741	370
CORRIENTES	118	401
ENTRE RÍOS	622	160
JUJUY	85	121
LA RIOJA	33	206
MENDOZA	246	145
SALTA	76	211
SAN JUAN	86	156
SAN LUIS	128	283
SANTA FE	930	289
SANTIAGO DEL ESTERO	187	502
TUCUMÁN	195	318

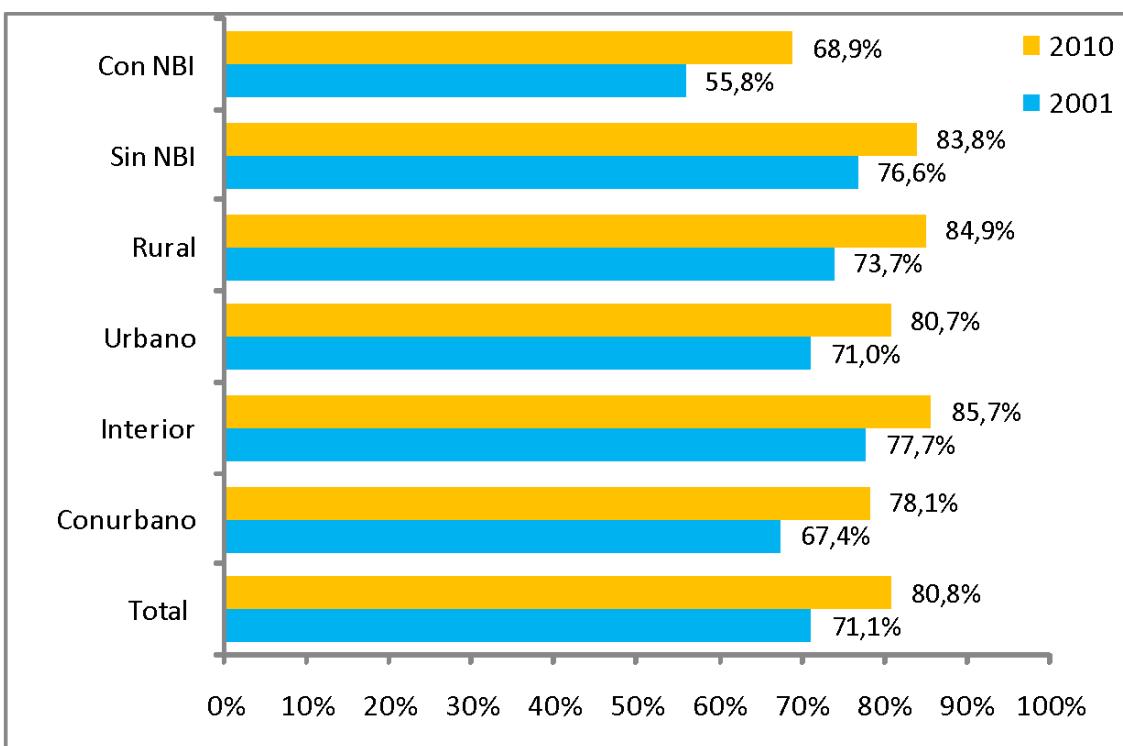
Reproducido de fuente: datos tomados de BARCOS, J. (1957) *Régimen federal de la enseñanza hacia una nueva legislación escolar*. Cátedra Lisandro de La Torre. Buenos Aires

Figura 2. Tasa Bruta de Asistencia de Niñxs y Adolescentes entre 3 y 17 años.



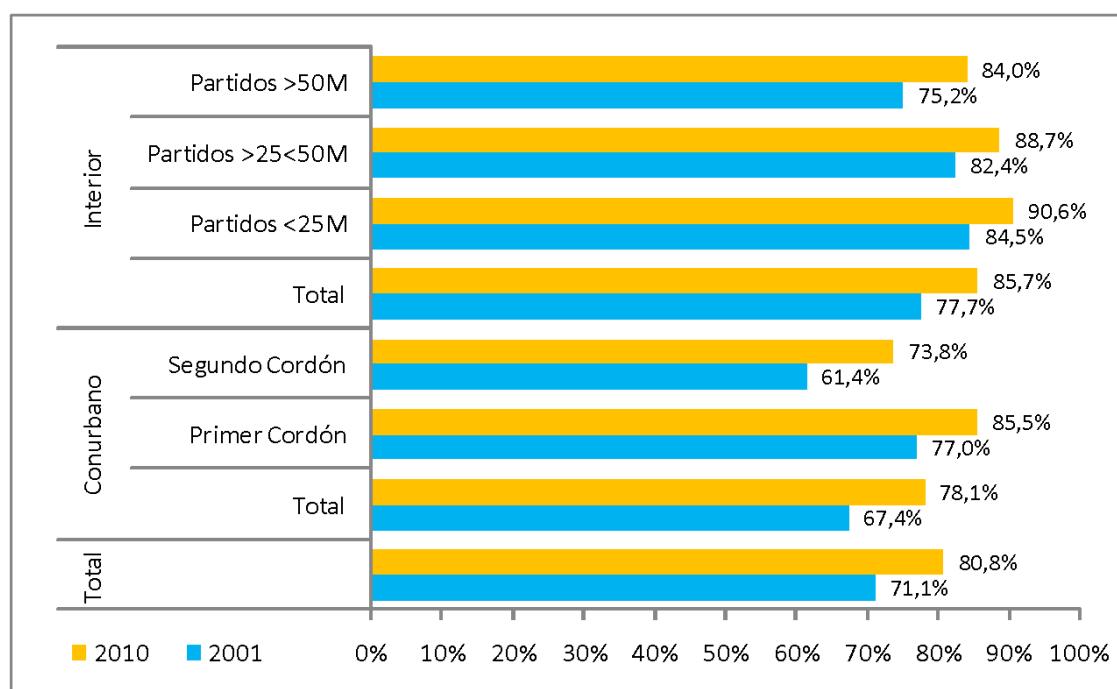
Reproducido de fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC

Figura 3. Niñxs de 3 a 5 años. Tasa de asistencia escolar por zona de residencia, tipo de área y presencia de NBI y por año. Provincia de Buenos Aires, años 2001 y 2010.



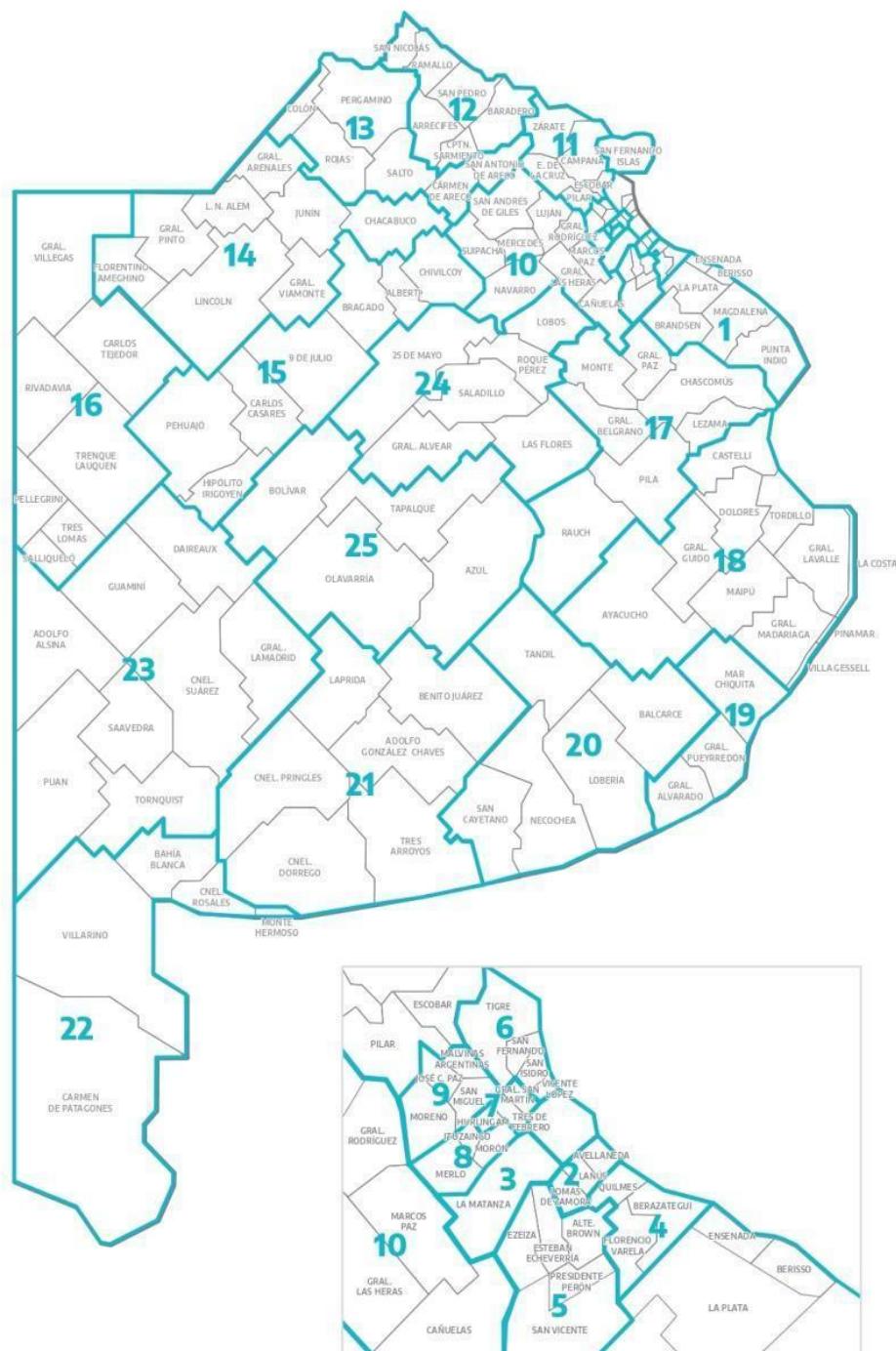
Reproducido de fuente: DIE/DPP/SsE/DGCyE, elaboración en base a INDEC, CNPHV 2001 y 2010.

Figura 4. Niñxs de 3 a 5 años. Tasa de asistencia escolar por zona de residencia y por año. Provincia de Buenos Aires, años 2001 y 2010.



Reproducido de fuente: DIE/DPP/SsE/DGCyE, en base a INDEC, CNPHV 2001 y 2010.

Figura 5. Mapa de las regiones educativas – provincia de Buenos Aires



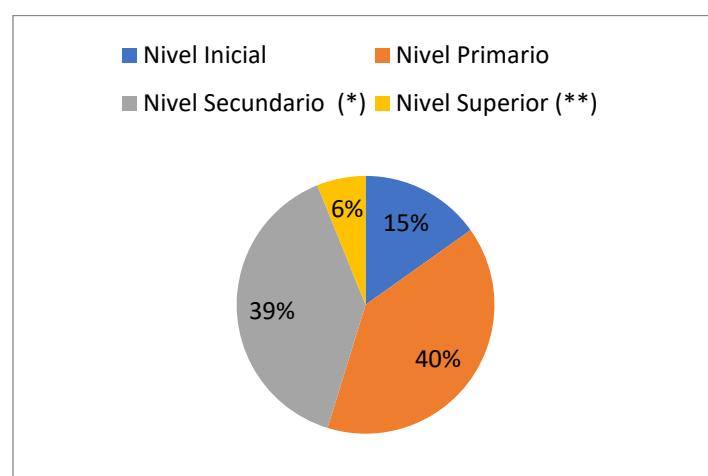
Reproducido de fuente: Dirección de Información y Estadística – Subsecretaría de Planeamiento – DGCyE

Figura 6. Distritos según Regiones Educativas – provincia de Buenos Aires

REGIONES EDUCATIVAS	
► REGIÓN 1	► REGIÓN 8
113 Berisso	136 Ituzaingó
014 Brandsen	071 Merlo
114 Ensenada	100 Morón
001 La Plata	
064 Magdalena	
134 Punta Indio	
► REGIÓN 2	► REGIÓN 9
005 Avellaneda	132 José C. Paz
111 Lanús	133 Malvinas Argentinas
062 Lomas de Zamora	073 Moreno
► REGIÓN 3	131 San Miguel
069 La Matanza	
► REGIÓN 4	► REGIÓN 10
119 Berazategui	016 Cañuelas
032 Florencio Varela	057 General Las Heras
085 Quilmes	044 General Rodríguez
► REGIÓN 5	063 Luján
004 Almirante Brown	067 Marcos Paz
030 Esteban Echeverría	070 Mercedes
130 Ezeiza	074 Navarro
129 Presidente Perón	093 San Andrés de Giles
099 San Vicente	101 Suipacha
► REGIÓN 6	► REGIÓN 11
095 San Fernando	015 Campana
096 San Isidro	116 Escobar
055 Tigre	031 Exaltación de la Cruz
109 Vicente López	083 Pilar
► REGIÓN 7	047 Zárate
045 Gral San Martín	
135 Hurlingham	
117 Tres de Febrero	
► REGIÓN 13	► REGIÓN 17
	019 Carmen de Areco
	022 Colón
	081 Pergamino
	089 Rojas
	066 Salto
	094 San A. de Areco
	► REGIÓN 14
	026 Chacabuco
	128 Florentino Ameghino
	035 General Arenales
	042 General Pinto
	048 General Viamonte
	053 Junín
	058 Leandro N. Alem
	059 Lincoln
	► REGIÓN 15
	003 Alberti
	013 Bragado
	017 Carlos Casares
	028 Chivilcoy
	118 Hipólito Yrigoyen
	076 9 de Julio
	079 Pehuajo
	► REGIÓN 16
	018 Carlos Tejedor
	049 General Villegas
	080 Pellegrini
	088 Rivadavia
	120 Salliqueló
	106 Trenque Lauquen
	127 Tres Lomas
	► REGIÓN 18
	006 Ayacucho
	021 Castelli
	029 Dolores
	037 General Guido
	039 General Lavalle
	040 General Madariaga
	123 La Costa
	065 Maipú
	124 Pinamar
	104 Tordillo
	125 Villa Gesell
	► REGIÓN 19
	033 General Alvarado
	043 General Pueyrredón
	068 Mar Chiquita
	► REGIÓN 20
	009 Balcarce
	060 Lobería
	075 Necochea
	115 San Cayetano
	102 Tandil
	► REGIÓN 21
	023 Coronel Dorrego
	024 Coronel Pringles
	050 Gonzales Chaves
	052 Juarez
	054 Laprida
	107 Tres Arroyos
	► REGIÓN 22
	008 Bahía Blanca
	012 Coronel Rosales
	126 Monte Hermoso
	078 Patagones
	110 Villarino
	► REGIÓN 23
	002 Adolfo Alsina
	025 Coronel Suárez
	020 Daireaux
	038 General La Madrid
	051 Guaminí
	084 Puan
	091 Saavedra
	105 Tornquist
	► REGIÓN 24
	034 General Alvear
	056 Las Flores
	061 Lobos
	090 Roque Pérez
	092 Saladillo
	108 25 de Mayo
	► REGIÓN 25
	007 Azul
	012 Bolívar
	077 Olavarría
	103 Tapalque

Reproducido de fuente: Dirección de Información y Estadística – Subsecretaría de Planeamiento – DGCyE

Figura 7. Cantidad de estudiantes matriculadxs en niveles educativos de la educación común – Año 2023



Reproducido de fuente: *Relevamiento Anual 2023, Dirección de Información y Estadística, Subsecretaría de Planeamiento, DGCyF*

Tabla 1. Unidades Educativas, estudiantes y secciones:
Total Provincia. Ambas gestiones. Año 2023

Modalidad y Nivel	Total		
	Unidades Educ.	Estudiantes	Secciones
Total	20.624	5.124.691	208.532
Niveles	16.537	4.354.257	176.720
Nivel Inicial	5.563	660.132	31.699
Nivel Primario	5.882	1.724.323	68.082
Nivel Secundario (*)	4.499	1.704.183	67.201
Nivel Superior (**)	593	265.619	9.738
Modalidades	4.087	770.434	31.812
Educación de Jóvenes y Adultos	1.768	439.444	21.185
Educación Especial	1.749	95.241	///
Educación Artística	200	49.501	2.556
Educación Física (C.E.F.)	186	156.293	6.628
Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (C.E.C.)	184	29.955	1.443

Reproducido de fuente: *Relevamiento Anual 2023, Dirección de Información y Estadística, Subsecretaría de Planeamiento, DGCyE* (*) Incluye la modalidad de Técnico Profesional y Artística
(**) Incluye nivel superior de la modalidad Artística y Técnico Prof.

Tabla 2. Unidades Educativas y estudiantes: Total Provincia. Años 2023 - 2020

Modalidad y Nivel	DIFERENCIA 2023 VS 2020		Total 2023		Total 2020	
	Unidades Educ.	Estudiantes	Unidades Educ.	Estudiantes	Unidades Educ.	Estudiantes
Total	331	-13.395	20.624	5.124.691	20.293	5.138.086
Niveles	103	-109.369	15.976	4.063.199	15.873	4.172.568
Nivel Inicial	29	-70.793	5.563	660.132	5.534	730.925
Nivel Primario	8	-34.405	5.882	1.724.323	5.874	1.758.728
Nivel Secundario	81	47.381	4.006	1.456.854	3.925	1.409.473
Nivel Superior (*)	-15	-51.552	525	221.890	540	273.442
Modalidades	228	95.974	4.648	1.061.492	4.420	965.518
Educación Técnico Profesional	37	62.742	551	287.748	514	225.006
Educación de Jóvenes y Adultos	96	10.780	1.768	439.444	1.672	428.664
Educación Especial	93	11.683	1.749	95.241	1.656	83.558
Educación Artística	-3	-3.278	210	52.811	213	56.089
Educación Física (C.E.F.)	3	14.518	186	156.293	183	141.775
Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (C.E.C.)	2	-471	184	29.955	182	30.426

Reproducido de fuente: *Relevamiento Anual 2020 y 2023, Dirección de Información y Estadística, Subsecretaría de Planeamiento, DGCyE.* (*) Incluye nivel superior de la modalidad Artística y Técnico Prof.

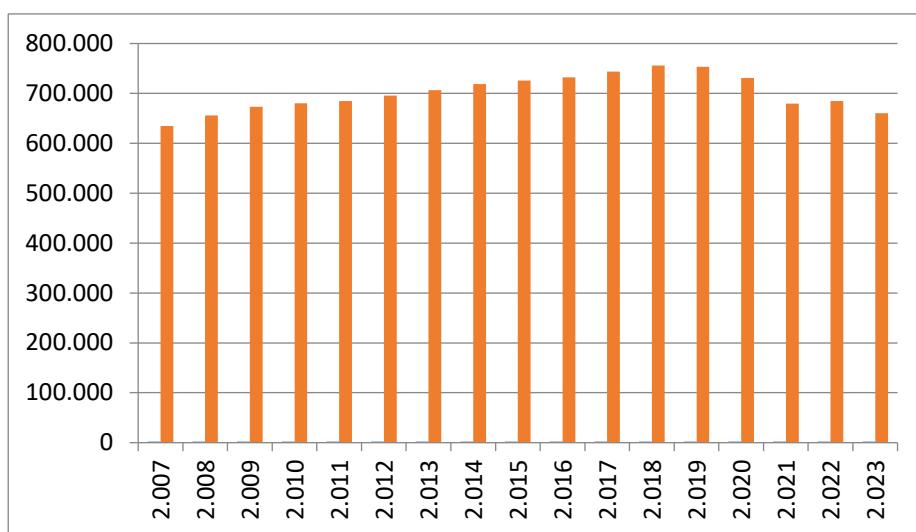
Tabla 3. Unidades Educativas y estudiantes: Total Provincia. Año 2023 – Por tipo de gestión

Modalidad y Nivel	Total		Estatal (*)		Privado	
	Unidades Educ.	Estudiantes	Unidades Educ.	Estudiantes	Unidades Educ.	Estudiantes
Total	20.624	5.124.691	14.468	3.707.924	6.156	1.416.767
Niveles	15.976	4.063.199	10.469	2.689.523	5.507	1.349.569
Nivel Inicial	5.563	660.132	3.605	431.558	1.958	228.574
Nivel Primario	5.882	1.724.323	4.190	1.148.491	1.692	575.832
Nivel Secundario	4.006	1.456.854	2.394	962.241	1.612	494.613
Nivel Superior (**)	525	221.890	280	147.233	245	50.550
Modalidades	4.648	1.061.492	3.999	1.018.401	649	67.198
Educación Técnico Profesional	551	287.748	473	261.204	78	26.544
Educación de Jóvenes y Adultos	1.768	439.444	1.667	420.380	101	19.064
Educación Especial	1.749	95.241	1.290	75.486	459	19.755
Educación Artística	210	52.811	205	76.395	5	523
Educación Física (C.E.F.)	186	156.293	185	155.974	1	319
Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (C.E.C.)	184	29.955	179	28.962	5	993

Reproducido de fuente: *Relevamiento Anual 2023, Dirección de Información y Estadística, Subsecretaría de Planeamiento, DGCyE* (*) Incluye las escuelas estatales de dependencia municipal. (**) Incluye nivel superior de la modalidad Artística y Técnico Prof

Figura 8. Serie histórica de matrícula del NIVEL INICIAL. Educación común.

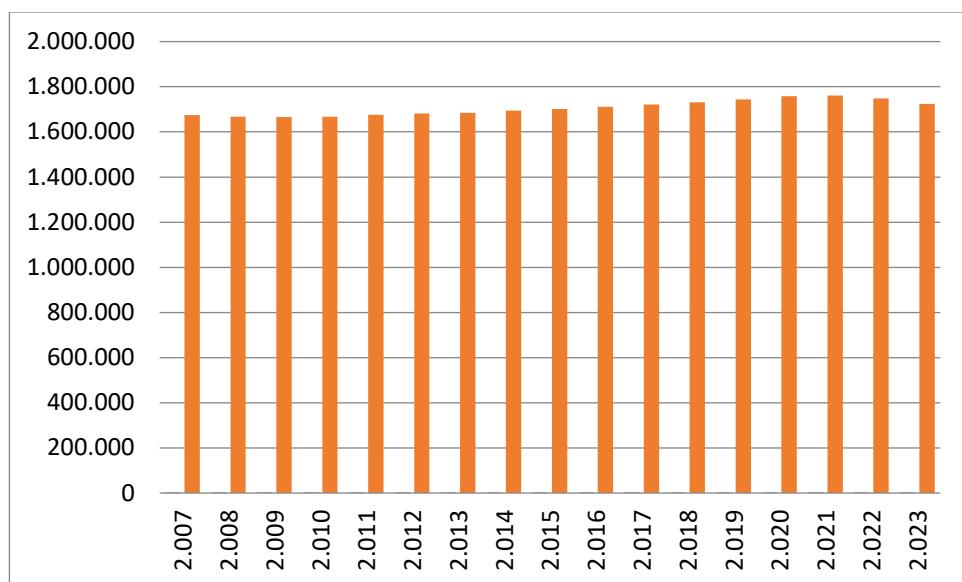
Total provincia Buenos Aires. RA 2007 – 2023



Reproducido de fuente: Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual 2007 a 2023

Figura 9. Serie histórica de matrícula del NIVEL PRIMARIO. Educación común.

Total provincia. RA 2007 – 2023



Reproducido de fuente: Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual 2007 a 2023

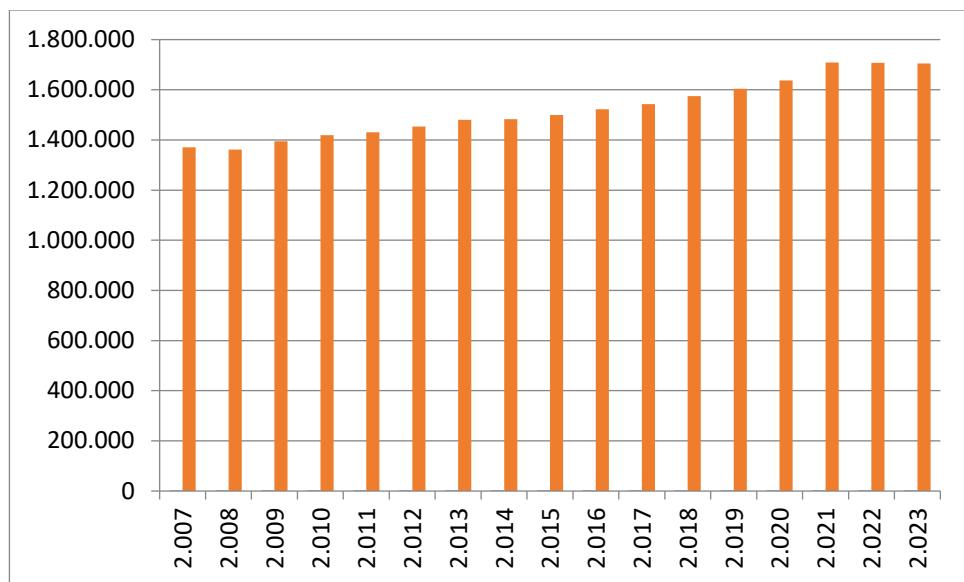
Tabla 4. Serie histórica de indicadores del nivel primario. Educación común.

Total provincia. RA 2007 - 2023

AÑOS	REPITENCIA	REINSCRIP.	PROMOCIÓN	ABANDONO INTERANUAL	SOBRE EDAD
2006 – 2007	5,29	0,35	94,25	0,12	16,36
2007 – 2008	4,64	0,31	94,6	0,45	15,91
2008 – 2009	3,81	0,24	95,54	0,42	15
2009 – 2010	3,64	0,22	95,38	0,76	14,14
2010 - 2011	3,56	0,18	95,78	0,49	13,47
2011 - 2012	3,03	3,03	96,42	0,35	12,73
2012 - 2013	2,45	2,45	97,08	0,23	11,31
2013 - 2014	1,66	1,66	97,86	0,35	9,46
2014 - 2015	1,71	1,71	97,6	0,58	8,33
2015 - 2016	2,06	0,12	97,45	0,38	7,68
2016 - 2017	3,51	0,17	95,83	0,5	7,41
2017 - 2018	3,55	0,14	95,69	0,63	7,34
2018 - 2019	3,39	0,13	95,79	0,69	6,78
2022 - 2023	2,54	0,12	97,06	0,27	4,54

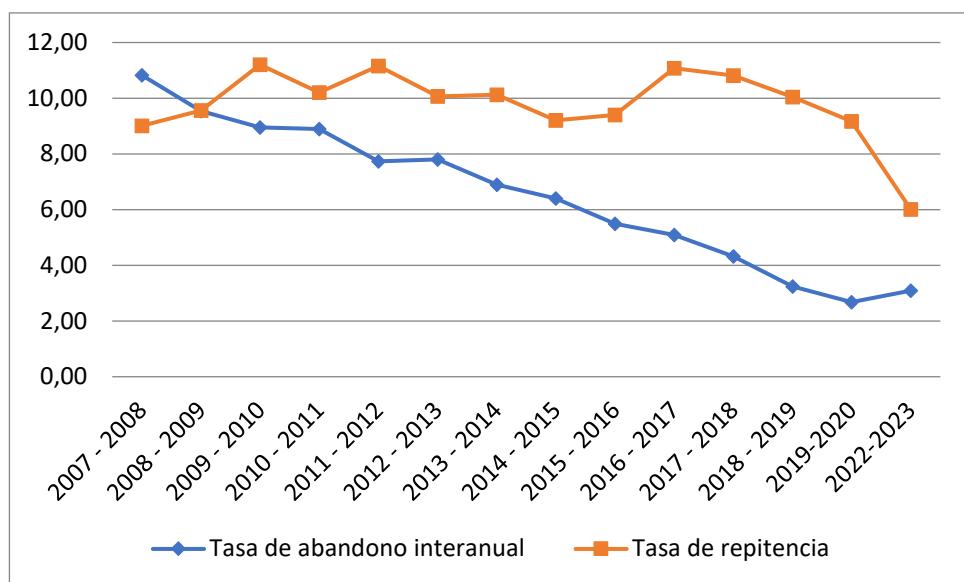
Reproducido de fuente: Relevamiento Anual 2006 a 2023. Dirección de Información y Estadística. Subsecretaría de Planeamiento, DGCyE.

Figura 10. Serie histórica de matrícula del nivel secundario. Educación común y Modalidad Técnico Profesional. Total provincia. RA 2007 – 2023



Reproducido de fuente: Relevamientos Anuales 2007 a 2023, Dirección de Información y Estadística, SSP, DGCyE.

Figura 11. Serie histórica de abandono interanual y repitencia del nivel secundario. Educación común. Total provincia. RA 2006 - 2023



Reproducido de fuente: Relevamientos Anuales 2007 a 2023 Dirección de Información y Estadística, SSP, DGCyE.

Autorxs

Coordinadorxs

Seoane, Viviana Isabel

Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctora en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Profesora en Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Profesora Titular de la Cátedra Política y Legislación de la Educación (FaHCE-UNLP). Docente en carreras de posgrado en Universidades Nacionales (UNLP-USN-UNT). Integra el Comité Académico de la Especialización en Educación en Géneros y Sexualidades (UNLP) y de la Especialización en Abordajes de Problemáticas Sociales desde la perspectiva de Género y Diversidad (USN). Directora de proyectos de investigación y evaluadora de proyectos y becas de investigación en el área de Ciencias Sociales y Educación. Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género (CInIG-IdHCS-UNLP) en el área de Educación, Política Educativa, Educación y Género.

Longobucco, Hernán

Doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades, Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magíster en Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Profesor en Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Profesor en Educación Física (FaHCE-UNLP). Profesor Adjunto de Política y Legislación de la Educación en la (FaHCE, UNLP). Jefe de Trabajos Prácticos en la materia Prácticas Culturales, Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Profesor en ISFDyT. Investigador del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género (CInIG-IdHCS-UNLP) en el área de Educación, Política Educativa, Educación y Género. Dirigió y participa en proyectos de extensión universitaria sobre la temática de géneros, educación y derechos. Investiga sobre temas de política educativa, infancias y dirección escolar.

Trotta, Lucía

Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora Adjunta de Política y Legislación de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE, UNLP), donde también ha dictado seminarios de posgrado y dirigido proyectos de extensión universitaria sobre la temática de géneros y

diversidades. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET) y en el Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (IEC-CONADU). Investiga sobre temas de educación superior y políticas universitarias. Dentro de sus publicaciones se encuentran (en coautoría): Los procesos de privatización de la universidad argentina en clave regional: más allá de la excepción y La privatización de la universidad en América Latina y el Caribe.

Autorxs

Carriquiriborde, Nicolás

Profesor en Educación Física por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Actualmente se encuentra finalizando su tesis en la Maestría en Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Investigador en formación del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET). Ayudante diplomado en la cátedra de Política y legislación de la educación para las carreras de Educación Física y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP) y en la cátedra de Teoría de la Educación Física 2 para las carreras de Educación Física (FaHCE-UNLP). Profesor de Historia de la Educación Física en Arg. y Lat. en el Instituto Superior de Formación Docente y Técnica N° 49. Sus producciones abordan cuestiones relativas al campo de las políticas públicas, en particular de las políticas educativas, y las vinculaciones e implicancias con el trabajo de enseñar de profesores/as de Educación Física. Realizó una estancia de investigación en la Universidad Federal de Sergipe - Brasil y en proyectos de extensión de la FaHCE-UNLP. Publicó artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, un libro en coautoría, capítulos de libro y ponencias en eventos académicos nacionales e internacionales.

Dappello, María Victoria

Especialista en Educación en Géneros y Sexualidades por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Especialista Docente de Nivel Superior en Educación y Derechos Humanos, Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD). Profesora en Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Ayudante Diplomada en Política y Legislación de la Educación (FaHCE-UNLP). Ayudante Diplomada en Introducción a la Pedagogía (FOLP-UNLP). Investigadora en formación del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género (CInIG- IdIHCS-UNLP/CONICET) en el área de educación, género y política educativa. Integrante de proyectos de investigación y extensión universitaria. Integrante del Comité Editorial de la Revista Descentralizada (CInIG- IdIHCS-UNLP/CONICET). Fue tutora académica en carreras de posgrado de la UNLP. Ha publicado capítulos de libro, artículos en revistas especializadas y ponencias en eventos académicos.

Dragone, Martín

Profesor y Licenciado en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Maestrando en Educación (FaHCE-UNLP). Ayudante Diplomado Interino de la cátedra de Política y Legislación de la Educación (FaHCE-UNLP). Integrante del proyecto de investigación PICTO-Redes sobre trabajo docente y pandemia (FaHCE-UNLP) e Integrante del proyecto de investigación UBACyT Modalidad I sobre formación docente y pospandemia (FFyL-UBA). Investigador en formación del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género (CInIG-IdIHCS-UNLP). Investiga temas vinculados a género, sexualidades y juventudes, especialmente en el nivel secundario. Ha presentado trabajos en diferentes congresos, así como publicaciones en revistas especializadas.

Ponce de León, Mercedes Aldana

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Maestranda en Educación (FaHCE-UNLP). Especializanda en Pedagogía de la Formación (FaHCE-UNLP). Jefa de Trabajos Prácticos de Política y Legislación de la Educación (FaHCE-UNLP). Integrante del proyecto de investigación PICTO-Redes sobre trabajo docente y pandemia (FaHCE-UNLP). Integrante de proyectos de investigación y extensión sobre implementación de políticas educativas y análisis de estadísticas públicas. Investiga sobre temas de gobierno de la educación e implementación de políticas federales en el nivel secundario. Dentro de sus publicaciones se encuentran (en coautoría): Interpretar las estadísticas públicas con integrantes de organizaciones sociales: la experiencia de un proyecto de extensión universitaria; Historizar los datos. La investigación cuantitativa como productora de la realidad social y educativa.

Santucci, Paola

Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) y Profesora de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Política y Legislación de la Educación en la FaHCE-UNLP, donde también ha participado en proyectos de extensión universitaria sobre la temática de géneros y diversidades. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP). Integra el Grupo de Estudios sobre Desigualdades Educativas y Sociales (GESDES-IdIHCS-UNLP). Investiga sobre temas de educación secundaria, desigualdad y régimen académico. Compiladora y autora de Educación secundaria, desigualdad, pandemia y horizontes pospandemia (2022). Además, ha publicado capítulos de libro, artículos en revistas especializadas y ponencias en eventos académicos.

Severino, Moira

Magister en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Especialista en Educación en Géneros y

Sexualidades (FaHCE-UNLP). Especialista Docente de Nivel Superior en Educación y TIC, Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD). Profesora en Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Ayudante Diplomada en Política y Legislación de la Educación y Fundamentos de la Educación (FaHCE-UNLP). Investigadora en formación del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género (CInIG- IdIHCS-UNLP/CONICET) en el área de educación, género y política educativa. Ha publicado capítulos de libros, artículos en revistas especializadas y ponencias en eventos académicos.

Seoane, Viviana I.

Política, dominación y educación : exploraciones críticas de la política educativa contemporánea / Viviana I. Seoane ; Hernán Longobucco ; Lucía Trotta ; Coordinación general de Viviana I. Seoane ; Hernán Longobucco ; Lucía Trotta. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata ; La Plata : EDULP, 2025.

Libro digital, PDF - (Libros de cátedra)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-34-2655-5

1. Política Educacional. 2. Legislación. 3. Estado. I. Seoane, Viviana I., coord. II. Longobucco, Hernán coord. III. Trotta, Lucía, coord. IV. Título.

CDD 379

Diseño de tapa: Dirección de Comunicación Visual de la UNLP

Universidad Nacional de La Plata – Editorial de la Universidad de La Plata

48 N.º 551-599 / La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina

+54 221 644 7150

edulp.editorial@gmail.com

www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN)

Primera edición, 2025

ISBN 978-950-34-2655-5

© 2025 - Edulp

S
sociales


Edulp
EDITORIAL DE LA UNLP



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA