

# Políticas Educativas: entre la innovación y la privatización

Coord.

Esp. Carina Benitez (UNSL)

Esp. Oscar Ojeda (UNSL)

Mgtr. Ma. Betania Oreja Cerruti (UNLu)

**Vol. 13 - N° 20 (Año 2023)**

**ISSN 1853-9092**

Revista de Educación y Ciencias Sociales  
Departamento de Educación y Formación Docente  
Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Nacional de San Luis (Argentina)

**Argonautas. Revista de Educación y Ciencias Sociales**

**Volumen 13, Número 20, mayo/octubre de 2023 (1re. semestre)**

**Autoridades Académicas**

**Universidad Nacional de San Luis**

*Rector* CPN. Víctor Aníbal Moriñigo

*Vicerrector* Mg. Héctor Flores

**Facultad de Ciencias Humanas**

*Decana* Esp. Viviana Reta

*Vicedecana* Mgter. Verónica Longo

**Departamento de Educación y Formación Docente**

*Directora* Dra. Ana Ramona Domeniconi

*Vicedirectora* Lic. Sandra Catalini

**Revista Argonautas**

*Director* Dr. Emilio Seveso

*Codirectora* Mg. Carolina Mirallas

*Editores* Dra. Ana Ramona Domeniconi, Lic. Sandra Catalini, Dr. Emilio Seveso

*Editores Asistentes* Mg. Graciela Lucero Arrúa, Lic. Esteban Fernandez

*Comité de redacción y maquetas* Lic. Constanza Valdez

*Diseños y tapa* Lic. Esteban Fernandez

*Servicio de traducción* Mg. Graciela Lucero Arrúa

*Soporte Téc.* Juan Alfredo Capello

*Argonautas. Revista de Educación y Ciencias Sociales* propone un espacio de divulgación y discusión para las Ciencias Sociales, ponderando los procesos de comprensión y discusión desde el campo educativo. Otorga acceso libre e inmediato a sus contenidos, bajo la certeza de que el conocimiento es un bien común y debe estar dispuesto para la libre circulación, discusión y uso. E-ISSN: 1853-9092.

Departamento de Educación y Formación Docente

Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional de San Luis

San Luis - Argentina

Av. Ejército de los Andes 950 - CP: 5700 - <http://humanas.unsl.edu.ar/>

Contacto: [revistargonautas@gmail.com](mailto:revistargonautas@gmail.com) / [argonauta@unsl.edu.ar](mailto:argonauta@unsl.edu.ar)



Argonautas se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

## Comité Científico

Dr. Pedro Enríquez, Universidad Nacional de San Luis | San Luis, Argentina

Dra. Alejandra Ciriza, Universidad Nacional de Cuyo | Mendoza, Argentina

Dr. Jorge Rodríguez Guerra, Universidad de la Laguna | Tenerife, España

Dr. Gustavo Blázquez, Universidad Nacional de Córdoba | Córdoba, Argentina

Dra. Norma Michi, Universidad Nacional de Lujan | Buenos Aires, Argentina

Mg. Marcelo Pérez Sánchez, Universidad de la Republica | Montevideo, Uruguay

Dra. Mariel Zamanillo, Universidad Nacional de Río Cuarto | Río Cuarto, Argentina

Lic. Susana Vior, Universidad Nacional de Lujan | Buenos Aires, Argentina

Dr. Humberto Tommasino, Universidad de la República | Montevideo, Uruguay

Dr. Carlos René Unda Lara, Universidad Politécnica Salesiana | Quito, Ecuador

Dr. Enrique Elorza, Universidad Nacional de San Luis | San Luis, Argentina

Dra. Valeria Fernández Hasan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas | Mendoza, Argentina

Dra. Marcela Pronko, Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Fundación Oswaldo Cruz | Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Vilma Pruzzo, Universidad Nacional de La Pampa | La Pampa, Argentina

Mg. Roberto Iglesias, Universidad Transhumante | San Luis, Argentina

Dra. Mónica Tarducci, Universidad de Buenos Aires | Buenos Aires, Argentina

Mg. María Del Rosario Badano, Universidad Autónoma de Entre Ríos | Entre Ríos, Argentina

Dr. Guillermo Williamson, Universidad de La Frontera | Temuco, Chile

# Tabla de contenidos

Número 20, Vol. 12

## Presentación

Número 20 – Políticas educativas: entre la innovación y la privatización || **| 6 |**  
*Educational Policies: Between Innovation and Privatization*

Carina Benitez, Oscar Ojeda y María Betania Oreja Cerruti

## Dossier Temático

01. El Estado como facilitador del espectro de oportunidades de aprendizaje. La creación de sistemas escolares de corte empresarial || **| 09 |**  
*The State as an Enabler of the Learning Opportunities Spectrum. The Creation of Entrepreneurial School Systems*

Carina Benitez y Oscar Ojeda

02. Las Pedagogías Alternativas en el contexto de las relaciones capitalistas actuales. Una nueva Torre de Babel || **| 23 |**  
*Alternative Pedagogies in the context of current capitalist relations. A new Tower of Babel*

Martha Verónica Quiroga

03. Las trayectorias como principio estructurante de las políticas para la escuela secundaria en Argentina: un análisis crítico de las orientaciones gubernamentales || **| 38 |**  
*Trajectories as a structuring principle of secondary school policies in Argentina: a critical analysis of government regulations*

María Betania Oreja Cerruti

04. La innovación en las políticas para la escuela secundaria y el gobierno de la educación de la Alianza Cambiemos (2016-2019) || **| 55 |**  
*Innovation in policies for secondary school and the government of education of the Cambiemos Alliance (2016-2019)*

Vanesa Romualdo

05. Posiciones sindicales en el Uruguay progresista en torno al significativo "inclusión educativa": disputas de sentido y demandas político-pedagógicas en educación secundaria || **| 71 |**  
*Union positions in progressive Uruguay around the signifier "educational inclusión": disputes of meaning and political-pedagogical demands in secondary education*

Stefanía Conde

## **Artículos abiertos**

06. Contextos, innovaciones y temporalidades. Prácticas docentes en pandemia || *Contexts, innovations and temporalities. Teaching practices in a pandemic*

| 89 |

Dario G. Martínez y Paula Morabes

---



## Presentación

### Número 20 | Políticas educativas: entre la innovación y la privatización

**Carina BENITEZ \***, **Oscar OJEDA \*\*** y **María Betania OREJA CERRUTI\*\*\***

El presente dossier es una propuesta de lectura de resultados de investigaciones sobre las variaciones emergentes en políticas educativas, en particular, aquellas impulsadas como “innovaciones”. Desde hace décadas, los Estados Nacionales vienen promoviendo reformas de sus sistemas educativos, en el marco de las transformaciones globales del capitalismo y de las especificidades de cada país. Las nuevas medidas de gobierno se desarrollan a través de tensiones y luchas de diversa intensidad.

Los trabajos que integran el dossier tienen en común la preocupación por el análisis crítico de políticas nacionales y provinciales recientes, desde un interés por la democratización real del conocimiento y de la formación de la clase trabajadora. Se estudian los nuevos formatos escolares y los cambios en la organización de la escuela, desde una perspectiva que busca problematizarlos y considerar sus efectos sociales.

Los dos primeros artículos abordan los nuevos formatos escolares desarrollados en la Provincia de San Luis que, como parte de tendencias mundiales, han implicado procesos de privatización de la educación.

En el primero de ellos, Carina Benites y Oscar Ojeda analizan las recomendaciones de los organismos internacionales orientadas a promover “sistemas educativos innovadores” y a desplazar la responsabilidad central del Estado como garante del derecho a la educación. Los autores señalan cómo esas concepciones vienen materializándose en las Escuelas Digitales y en las Escuelas Generativas de San Luis, con el antecedente de las Escuelas Autogestionadas. Bajo el slogan de la búsqueda de calidad de la educación e innovación, el Estado provincial favorece la participación del sector privado, facilitando su accionar, estimulando la lógica organizativa del mundo empresarial y generando procesos de imbricación entre el ámbito público y el privado. De esa forma, se constata el traslado de la responsabilidad por los aprendizajes del Estado a los individuos y el avance de fundaciones y empresas privadas en la educación provincial.

Por su parte, el trabajo de Martha Verónica Quiroga indaga sobre los usos actuales de las llamadas “Pedagogías Alternativas”, promovidas en el marco de las características del capitalismo de las últimas décadas y de los procesos que se aceleraron por la pandemia de COVID. El artículo se detiene en tres propuestas de reforma: la enseñanza domiciliaria o *homeschooling*, el financiamiento educativo a través de los bonos escolares o *vouchers* –con su concreción en la Provincia de San Luis a través del Aporte Estatal Subsidiario de Equidad– y las Escuelas Generativas, también en esta jurisdicción. La autora da cuenta de un proceso de modernización conservadora, asociada a concepciones neoliberales, en el que la categoría de lo alternativo asume rasgos eficientistas, neurocientíficos y moralizantes, y que supone la derivación de fondos públicos para el sostén del sector privado. Advierte sobre la

\* Esp. en Políticas Públicas. Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación. Prof. en Educación Primaria. Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Jefa de Trabajos Prácticos en Política Educativa - Condiciones Estructurales de Trabajo Docente (FCH/UNSL). Contacto: carina.benitez@gmail.com

\*\* Esp. en Políticas Públicas. Prof. en Ciencias de la Educación. Profesor Adjunto en Política Educativa en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Contacto: oscarojeda.sl@gmail.com

\*\*\* Mg. en Política y Gestión de la Educación. Lic. y Prof. en Ciencias de la Educación. Prof. para la Enseñanza Primaria. Profesora Adjunta en el Área Política, Planeamiento y Economía de la Educación del Depto. de Educación de la Universidad Nacional de Luján y docente del ISFD N° 36 de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: betaniaoreja@gmail.com.

conformación de un “pseudo escolanovismo de mercado” que desprecia la formación intelectual y cercena derechos.

Los tres artículos siguientes estudian las políticas para la escuela secundaria, en las últimas décadas, en Argentina y Uruguay.

El trabajo de M. Betania Oreja Cerruti aborda críticamente la centralidad que adquirió la noción de trayectorias escolares en las últimas dos décadas en Argentina, en el marco de la expansión y obligatoriedad del secundario y de la consolidación de la pobreza como rasgo estructural de la sociedad. Analiza los acuerdos federales alcanzados entre 2009 y 2022 y las medidas impulsadas en las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sostiene que los cambios se encuentran determinados por las restricciones presupuestarias y advierte la difusión de un enfoque de política educacional que pone el acento en el formato escolar, abstrayendo los aspectos pedagógicos de las condiciones materiales y laborales. A la vez, se configura un discurso voluntarista que termina negando el peso de las condiciones de vida y confiere a la escuela y sus docentes la responsabilidad por la trayectoria de cada estudiante. Se discuten los efectos de las propuestas de abordaje de las trayectorias estudiantiles sobre el trabajo de los docentes y la expresión de nuevas formas de diferenciación educativa.

El artículo de Vanesa Romualdo es resultado de su tesis doctoral y estudia la orientación de la política educacional durante el gobierno de la Alianza Cambiemos en Argentina, entre 2016 y 2019. El trabajo pone el foco, por un lado, en la política del gobierno nacional y los acuerdos federales para el nivel secundario a través de la llamada “Secundaria Federal 2030”; por otro, en las concepciones y prioridades de planeamiento y gestión del sistema educativo desde el Poder Ejecutivo Nacional y su relación con las provincias. En ambos casos, se indica el papel asignado a la innovación desde una perspectiva sobre el Estado caracterizada como gerencialista, neoliberal y asociada a los principios –renovados- de la Nueva Gestión Pública. Contrastando con las políticas desarrolladas en la etapa previa por el Frente para la Victoria, la autora analiza el desplazamiento del interés por el derecho a la educación y las desigualdades, y su reemplazo por el derecho a aprender, en el siglo XXI, desde concepciones individualizantes.

Finalmente, la contribución de Stefanía Conde al dossier aporta, desde el caso de Uruguay, un aspecto que consideramos fundamental en el estudio de las políticas educativas: las posiciones y debates de los sindicatos de docentes. Con foco en la etapa de los gobiernos progresistas (2005-2019) y en las políticas dirigidas a la educación secundaria, la investigadora examina las posiciones de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FeNaPES). El trabajo da cuenta de la postura crítica de la Federación respecto de las políticas de inclusión de esos años. Entre otros aspectos, la FeNaPES cuestionó el carácter focalizado de las medidas, las demandas de asistencia y contención social que recayeron en las escuelas y que debilitaron las tareas de enseñanza, la falta de participación de los docentes en el diseño de las políticas y sus efectos en la reproducción de las desigualdades. Se destaca el papel de la Federación no solo en la crítica sino en la disputa por la producción de propuestas de política educativa.

Esperamos que el dossier contribuya al conocimiento y debate sobre las políticas educativas recientes en Argentina y en la región, y sea un aporte para enfrentar colectivamente medidas regresivas y construir las reivindicaciones necesarias en pos de fortalecer la formación de la clase trabajadora.

d

***Sección***

**dossier:**

“Políticas educativas: entre la  
innovación y la privatización”





## **El Estado como facilitador del espectro de oportunidades de aprendizaje. La creación de sistemas escolares de corte empresarial**

*The State as an enabler of the learning opportunities spectrum. The creation of entrepreneurial school systems*

**Carina BENITEZ\***

**Oscar OJEDA\*\***

### RESUMEN

Este estudio está organizado teniendo en cuenta dos aspectos centrales. En primer lugar, se presenta el análisis de recomendaciones de Organismos Internacionales con respecto a las políticas educativas, para ello, se toman documentos de divulgación y sus directrices. En segundo lugar, se analiza el vínculo entre dichas tradiciones y el Estado de la provincia de San Luis, se establecen relaciones entre la creciente tendencia en la generación de políticas orientadas a sistemas educativos innovadores y los Formatos Escolares de las Escuelas Públicas Digitales (EPD) y las Escuelas Generativas (EG). La investigación se enmarca en una lógica cualitativa, se basa en el estudio de los casos EPD y EG. Se tomaron fuentes documentales para el análisis, como documentos oficiales, normativas, circulares y proyectos institucionales.

Palabras clave: estado; sociedad; educación.

### ABSTRACT

This research is organized taking into account two aspects. First of all, the analysis of some assumptions of international organizations regarding educational policies are presented. Disclosure documents and their guidelines are mentioned. Next, the relationship between these traditions and the State of the province of San Luis is analyzed. For this, the links between the growing trend in the generation of policies aimed at innovative educational systems and the School Formats of Digital Public Schools and Generative Schools are studied. The research is framed within a qualitative logic. It is based on the study of EPD and EG cases. Documentary sources were taken for the analysis, such as official documents, regulations, institutional memos and institutional projects.

Key words: state; society; educations.

---

\* Esp. en Políticas Públicas. Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación. Prof. en Educación Primaria. Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Jefa de Trabajos Prácticos en Política Educacional - Condiciones Estructurales de Trabajo Docente (FCH/UNSL). Contacto: carina.benitez@gmail.com

\*\* Esp. en Políticas Públicas. Prof. en Ciencias de la Educación. Profesor Adjunto en Política Educacional en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Contacto: oscarojeda.sl@gmail.com

## Introducción

Este trabajo se nutre de nuestra participación en las investigaciones sobre las Políticas Educativas en San Luis, desde hace varias décadas. Expresa nuestra labor investigativa por conocer el papel del Estado en la formulación, sostenimiento y difusión de los últimos cambios realizados tanto en la estructura de gobierno como en la organización escolar. Entendemos también que los procesos de reformas que se vienen realizando están en estrecha relación con las sugerencias y recomendaciones de los Organismos Internacionales.

En tal sentido este trabajo se estructura de la siguiente manera, en un primer momento realizaremos un repaso por los aspectos más relevantes de las Declaraciones de los Organismos internacionales en las últimas décadas para en un segundo momento, analizar los cambios que se producen en la organización del sistema educativo en San Luis, en cuanto a la creación de nuevos formatos escolares basados en la innovación, formas de financiamiento y modalidades de gestión.

### **La propuesta de los Organismos Internacionales y las políticas educativas provinciales.**

Un breve repaso por las políticas adoptadas en diversos países de la región torna visible el papel que han tenido los Organismos Internacionales en Educación. Las declaraciones de Jomtien, Dakar e Incheon han sido firmadas históricamente por centenares de referentes gubernamentales, quienes se comprometen a sostener los objetivos allí planteados, el preámbulo de Educación 2030 la Declaración de Incheon (2016) señala que:

Nosotros, ministros, jefes y miembros de delegaciones, jefes de organismos y funcionarios de organizaciones multilaterales y bilaterales y representantes de la sociedad civil, de la profesión docente, de los jóvenes y del sector privado, nos hemos reunido en mayo de 2015 por invitación de la Directora General de la UNESCO en Incheon (República de Corea) con motivo del Foro Mundial sobre la Educación 2015 (...) En esta histórica ocasión, reafirmamos la visión del movimiento mundial en pro de la Educación para Todos, que se puso en marcha en Jomtien en 1990 y se reiteró en Dakar en 2000, el compromiso más importante en materia de educación en las últimas décadas, que contribuye a impulsar progresos significativos en el ámbito de la educación (2016: 6).

Sin embargo, entre las declaraciones que se produjeron en los noventa y las que se firmaron en los últimos años, hay algunas variaciones respecto de los objetivos, virajes, cambios y nuevos rumbos. Mientras que las primeras fueron pilares en la conformación de políticas basadas en la "Calidad educativa", las últimas se tornaron sobre el "aprendizaje para todos". La agenda propuesta por el Banco Mundial en los últimos años señala su preocupación por el aprendizaje. Esto deja de lado su anterior núcleo problemático que consiste en elevar la calidad de la educación en los países menos desarrollados, todo ello en virtud de consolidar verdaderos indicadores de resultados. Este viraje no sólo repercute en la agenda de los países sino también en los marcos normativos concretos que se llevaron adelante.

En San Luis, los procesos marcados por el enfoque de la calidad educativa tuvieron su aplicación con los llamados nuevos formatos escolares. Estas propuestas se basan en la creación de un sistema educativo sometido a la supervisión y control a través de una institución de nivel superior de carácter provincial. Esta institución llamada Universidad de La Punta (ULP) tendrá amplia participación como organismo de control de la calidad educativa.

El proyecto de creación de las EPD menciona en sus fundamentos las declaraciones de los Organismos Internacionales como la Unesco, en la que recupera las nociones de brindar aprendizaje para todos.

La Declaración mundial sobre educación para todos "satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" celebrada en Jomtien; Tailandia, entre el 5 - 9 de marzo de 1990 marca el rumbo para esa década sobre la agenda de Políticas educativas que tendrán lugar en los distintos países. En la misma se destaca:

Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una "visión ampliada" que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudios y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso (Declaración mundial sobre educación para todos Art. 2).

También sostiene que la educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Con tal fin habría que aumentar los servicios educativos de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades (Declaración mundial sobre educación para todos Art. 3).

En Argentina la visión ampliada para pensar las estructuras institucionales, se tradujo en modificaciones estructurales sobre la legislación educativa. Esta introdujo nuevas formas de administración escolar y formatos escolares más permeables y flexibles a cambios generales. Todo ello en vistas a profundizar la mejora en la Calidad de la educación. Las modificaciones en San Luis irán más allá y no sólo estarán dirigidas a la Educación básica sino también al nivel medio.

El Foro Mundial sobre la Educación de 2015 en la ciudad de Incheon (República de Corea) culmina con la Declaración de Incheon y Marco de Acción "EDUCACIÓN 2030 Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos". Dentro de las estrategias indicativas que esta sugiere, se señala la necesidad de "Reforzar la eficiencia y eficacia de las instituciones, la administración escolar y la gobernanza ampliando la participación de las comunidades, incluidos los jóvenes y los padres, en la gestión de las escuelas" (2015: 37).

Posteriormente en el año 2021 el Banco Mundial (BM) presenta dos estrategias educativas: Estrategia 2020 y SABER, ambas centradas en el 'Aprendizaje Para Todos'. La primera está orientada a promover reformas de sistemas educativos a nivel de país y construir una base de conocimiento global lo suficientemente poderosa para guiar estas reformas." (BM 2011). La estrategia se basa en tres pilares: invertir temprano, invertir inteligentemente, invertir para todos. La inversión temprana se refiere al Nivel inicial en educación, la inversión inteligente hace alusión a demostrar que los recursos dirigidos a la educación resultan en aprendizaje, por tanto, la mejora del aprendizaje debe ser la métrica de calidad y el foco de la inversión. Y la inversión para todos implica que los estudiantes deben adquirir los conocimientos y habilidades que necesitan independientemente de su nivel socioeconómico, grupo de población o discapacidades (CLADE, 2016).

Por otro lado, el Sistema SABER (*Systems Approach for Better Education Results*) ofrece sistemas de análisis educativos, evaluaciones y diagnósticos con el objeto de producir datos comparativos y conocimiento sobre los sistemas de políticas educativas e instituciones. Este sistema se organiza a partir de cuatro ejes: Recursos, Gobernanza, Información e Insumos complementarios. El primero se refiere al financiamiento de las escuelas y cómo se deben utilizar los recursos, los docentes, la alimentación y la salud en el entorno escolar; el segundo sobre la autonomía de gestión y la rendición de cuentas de las escuelas, y la participación del sector privado; el tercero abarca la aplicación de la evaluación de los estudiantes para

asegurar la “efectividad” de los sistemas educativos y la cuarta, se propone promover la equidad e inclusión de las poblaciones más vulnerables, y fortalecer la resiliencia de la educación en contextos de conflicto y violencia.

Estas estrategias del BM están en consonancia con algunas de las propuestas en Educación en Argentina y en la provincia de San Luis. Si bien estas estrategias son del 2021, puede rastrearse una línea de pensamiento similar en publicaciones previas desde el 2015. Es decir, del mismo modo en que algunas declaraciones tienen mayor peso político, a la par y en años posteriores puede observarse que el énfasis en el aprendizaje por sobre la calidad está presente en la mayoría de los documentos.

Las declaraciones y sus marcos de acción, que fueron generando acuerdos internacionales, tienen sus repercusiones en el devenir de las políticas educativas concretas que se llevaron adelante en diferentes regiones. Así mismo es necesario señalar que no existe una determinación lineal entre las declaraciones y las políticas, antes bien, estas se constituyen como uno de los componentes involucrados en las transformaciones. A continuación, analizaremos cómo dichas declaraciones han influido en las Políticas de San Luis.

### **El Estado como facilitador de la iniciativa privada en articulación con las recomendaciones del BM**

Nos interesa marcar dos aspectos, en primer lugar, este artículo no pretende realizar una descripción detallada del surgimiento y expansión de las distintas modalidades de formatos educativos de la provincia, dicho trabajo se encuentra disponible para su lectura en el Libro “Sin fronteras entre lo público y lo privado. Las escuelas generativas en San Luis.” Sin embargo, a los efectos de ubicar las mismas, señalaremos que:

Si trazamos una línea histórica de estas políticas educativas, podemos ordenarlas de la siguiente manera: primero fueron creadas las Escuelas Autogestionadas, luego las Escuelas Digitales y finalmente las Escuelas Generativas. Sin querer encasillar las propuestas educativas provinciales en las distintas reformas del Estado, ya que son difusos los límites, como pudimos apreciar en la primera parte de este trabajo, creemos que cada propuesta avanza en consonancia con ellas (Benitez, Reta y Ojeda, 2021: 24).

En segundo lugar, para el análisis de la Influencia de los OI en Educación, proponemos algunos puntos/tópicos para el debate, en torno a los condicionantes que actúan en la conformación de los cambios propuestos por los OI en San Luis. En particular, aquellos que atienden las necesidades del Mercado.

El primer punto es el Estado como *facilitador*, en este sentido el Estado actúa como un agente resolutorio que va mediando entre las necesidades concretas del sector privado y los servicios educativos. No interviene directamente, sino que se presenta como parte de una maquinaria administrativa y legal que procura volver más ágil y accesible la expansión de entes privados en la gestión escolar.

El segundo punto es la *imbricación* de los ámbitos público y privados en la política, entendiendo a ésta, como la consecución de acciones que no se superponen ni se contradicen. La aplicación sostenida en el tiempo de propuestas para educación va generando de manera capilar toda una oferta educativa diversa.

La primera ola de reformas permitió la aparición de las escuelas autogestionadas, su permanencia en el tiempo convivió con la emergencia de otro formato, las Escuelas Digitales, posteriormente, en un tercer momento se crean las Escuelas Generativas. Estos tres formatos funcionan sin contradicciones junto a las escuelas privadas y las escuelas públicas. El conjunto de formatos escolares puede ser interpretado en el marco de una imbricación

profunda de lo público y lo privado, que no solo es posible sino también necesaria para la transformación del sistema educativo.

El tercer punto consiste en señalar el *empresariamiento* de la educación como forma distintiva de los procesos de privatización. Es decir, empresarial porque se organiza desde la visión mundo de la fracción dominante de la comunidad empresarial, altamente internacionalizada y financiarizada, y está orientada a subsumir la educación a una lógica de mercado, poniendo en jaque al sistema público a favor del desarrollo “libre” de procesos formativos regulados (casi) exclusivamente por el mercado (Freitas, 2018: 43).

Antes que una traducción inequívoca de la teoría, estos tres puntos para el debate pretenden ser aludidos con cierto grado de flexibilidad en relación con las experiencias concretas de San Luis.

Por ejemplo, el análisis de la presencia del sector privado en los *nuevos formatos escolares* forma parte del debate público/privado (p/p) y nos permite comprender los cambios que en las últimas décadas se han dado en relación a este tema, así mismo también podemos analizar la tensión público-privado teniendo en cuenta el empresariamiento como forma distintiva de ese proceso en la provincia.

En relación al tema, podemos señalar que, desde una perspectiva liberal, lo público y lo privado son entendidos como esferas separadas, (lo público, lo colectivo, “el bien común”) y lo privado (los intereses particulares). Desde esa mirada sus relaciones se encuentran vedadas u ocultas. Aunque alude a la universalidad en la esfera pública, ese supuesto impide distinguir las relaciones de poder que se entrelazan, interactúan constantemente y se condicionan.

En cambio, desde una perspectiva crítica, lo público y lo privado, son como señala Peroni (2018) “proyectos societarios en relación”. Lo público está relacionado a igualdad, derecho social, democracia, colectivo y lo privado asociado a lo meritocrático y competitivo. Lo que señalan los autores Peroni, Lima, Kader en su investigación, los procesos de privatización de lo público ocurren tanto dentro del Estado, como de la sociedad civil. Esos procesos privatizadores, en el caso de los gobiernos que asumen la privatización como política, son organizados por asesores intelectuales, *think tanks*, organizaciones. Estos diseñan el contenido y la dirección de la política.

En San Luis en el caso de las EPA, el empresariamiento puede señalarse desde el momento en que el gobierno de la provincia de San Luis le compra a la Fundación Gobierno y Sociedad<sup>1</sup>, la propuesta pedagógica, que luego se convirtió en política educativa.

Estas alianzas entre funcionarios y académicos, definieron un contexto hegemónico de la militancia peronista que controló los ámbitos en la estructura del funcionamiento provincial. En el discurso oficial se les agradece públicamente “sostuvieron y aún sostienen las acciones emprendidas (...), Lic. Inés Aguerrondo, Lic. Juan Carlos Tedesco, Lic. Susana Decibe, Fundación Gobierno y Sociedad, CIPPEC, Fundación Columbus, FLACSO (...) (Garro, 2021: 178).

Los organismos internacionales (OI), como señalamos anteriormente, han desarrollado desde hace varios años presencia y visibilidad en el terreno educativo. La Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), ambos miembros del Banco Mundial (BM), prestan fomento a las organizaciones público – privadas. Puello Socarrás, citado por Peroni (2018) señala los cambios en el Estado que se introducen con el neoliberalismo posterior a la crisis del 2008. Se pasa de un Estado mínimo a un Estado Empresario, cuyo foco de estos cambios es el emprendimiento. Este estado proveedor de

---

<sup>1</sup> Esta fundación privada es la encargada de elaborar propuestas pedagógicas.

bienes y servicios sociales, se convierte en uno que transmite las responsabilidades al individuo particular, podemos ubicar aquí las experiencias de las EPA y las EPD.

Otro aspecto consiste en el empresariamiento que se presenta en las instituciones, se manifiesta como una imbricación de ambas esferas (lo público y lo privado) que no busca permanecer oculta. “Así se promociona un dominio que desvincula “lo público de lo estatal” es una especie de espacio “público – privado” (...) “Un espacio público no – estatal que resulta abierta y fundamentalmente mercantil” El refuerzo de este espacio que no es estrictamente privado, sino público – privado reclama nuevas instituciones, organizaciones que se impregna de estas lógicas. En el caso de San Luis la apertura y vínculo entre ambas esferas es posible, en primera instancia, con la aparición de las EPA; sin embargo, la complementariedad de las políticas abrió camino a las EPD, ambos formatos desafían lo público-estatal y avanzan sobre nuevas maneras de asumir la institucionalidad y la organización. El formato de las EG viene a reclamar ese nuevo espacio impregnado de la lógica empresarial.

El Estado traslada a los individuos la responsabilidad de hacer frente al aprendizaje, es el tiempo de emprender.

Si las reformas anteriores estuvieron signadas por las consignas del Estado mínimo primero y el Estado catalizador después, este es el momento del Estado innovador contenido en la retórica del “emprendedorismo” que reclama mayor presencia de agentes de la sociedad civil (Benítez, Ojeda y Reta, 2022: 21).

La innovación como apuesta en educación se organiza en torno a los paradigmas de la “Nueva Gestión Pública” que promueven la formación de alianzas público – privadas. Se impulsaron en Argentina desde comienzos de los 90, planes y programas destinados a atender problemáticas específicas de la educación ocasionada por las desigualdades sociales y educativas.

Los nuevos formatos escolares: EPD y EG, se inscriben en esta lógica, continuando con la impronta de sus predecesoras las EPA en la que se rompe la “supuesta” frontera entre lo público y lo privado. “Se incluyen aspectos de la esfera de lo público, como la gratuidad y el financiamiento, y de lo privado, como la gestión de la institución, las instalaciones y las regulaciones en relación a las condiciones de trabajo docente” (Benítez, Ojeda y Reta, 2022: 28). La señalada complementariedad en las políticas abre camino a futuras formas de organización escolar y va generando un colectivo de trabajadores docentes permeables a cambios en la organización del trabajo. Mientras que en las primeras experiencias los docentes se vinculan con la gestión privada mediante contratos, en las más recientes la docencia se vincula con la escuela a través de monotributos. La complementariedad, en este caso, de las políticas permite la circulación flexible de trabajadores docentes que pueden pasar de una escuela a otra sin precisar trabas legales o administrativas, tampoco requieren de formación específica entre un formato y otro.

Uno de los elementos claves para explicar el empresariamiento del sistema educativo en San Luis y quienes lo gobiernan es la Universidad de La Punta (ULP). Esta se vale de convenios con otras universidades del país para dictar carreras de grado con validez, de manera que las únicas titulaciones que pueden emitir de manera autónoma son las que no requieren de aprobación por el Ministerio de Educación de la Nación. La ULP creada en 2004, no tiene la posibilidad de expedir títulos, pero sin embargo tiene una infraestructura que abarca más de 51 hectáreas, con 4373,00 m<sup>2</sup> edificados, con un amplio campus en el que se desarrollan sus actividades. Cabe destacar que uno de los convenios que sostiene es con el denominado Parque Informático, que es un centro tecnológico que reúne a más de 20 (veinte) empresas.

Es necesario recuperar la relación que ULP, tiene en este organigrama del Ministerio Provincial, (cuadro 1) ya que la misma forma parte de la estructura de gobierno y por lo tanto

tiene funciones propias. Entre esas funciones se encuentra la de controlar, supervisar las instituciones educativas y hacer de nexo entre el Estado y las empresas.

La ULP es el organismo que desarrolla una serie de actividades en relación a la implementación digital en la provincia. Es quien se encarga de la administración y contratación de la planta docente de los formatos escolares EPD y EG. El “Parque Informático La Punta” que es sede para la radicación de empresas como por ejemplo Mercado Libre, Indra, Raona, Competir, Coradir, Unitech, entre otras.

Andres Dángelo, director del proyecto de Raona Argentina, afirmó que la empresa de origen español tiene su énfasis de crecimiento, más en San Luis que en otros lugares por la sinergia que se genera entre la Universidad, el Estado y las empresas. (Nota II Professional, 2011)

En esa misma nota se destaca la importante tarea de nexo que el Estado cumple en relación con las empresas y la Universidad. El espacio “público” abierto a los intereses privados empresarios.

La ULP, que forma parte de la estructura de gobierno del Ministerio de Educación de la provincia como institución autónoma organiza sus recursos económicos con un presupuesto que sostiene el Estado provincial, aunque también los recursos que provienen de las empresas que allí se emplazan.

Como institución de educación pública consigue impartir enseñanza en todos los niveles del sistema educativo. La Ley II – 0034 de 2004, en el artículo 1 la señala como persona jurídica pública, dotada de autonomía institucional y académica y autarquía económico financiera.

#### ARTICULO 8°- El patrimonio de la Universidad se integrará:

1. Con los fondos provenientes de una partida anual que deberá preverse en la Ley de Presupuesto.
2. Con fondos adicionales a los aportes del Tesoro Provincial, provenientes de venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, donaciones, derechos o tasa por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiere corresponderles por cualquier título o actividad acorde con sus fines.

Las empresas que funcionan en este espacio “público” aportan con un pago por arrendamiento estipulado en el decreto N° 4476-MTlyC-2007, Decreto N° 4517-MTlyC-2007 y la Resolución Rectoral N° 18 -ULP-2016 La Punta, 26 de enero de 2016.

El Gobierno de la Provincia de San Luis, por medio de la Ley N° VIII-0448- 2004 (Modificada por Ley N° VIII-0502-2006), crea el Parque Tecnológico en La Provincia de San Luis y adhiere a la Ley Nacional de Promoción de la Industria de Software; y asimismo mediante Ley N° VIII-0637-2008, otorga a las Industrias de Call Centers idénticos beneficios que los otorgados por las leyes anteriormente mencionadas

Así también en el Presupuesto del Gobierno de la provincia del año 2017, que expresa los destinos de los recursos dirigidos al funcionamiento de la ULP en general, y específicamente en menciona:

El objetivo del mismo es la atención, mantenimiento y reparación de todos los edificios del Campus de la Universidad, Escuelas Públicas Digitales Isaac Newton y Albert Einstein primaria y secundaria de la Provincia de San Luis, prestamos colaboración a diez Escuelas Públicas Digitales del Interior de la Provincia, se realiza colaboración en mantenimiento de aulas del Plan de Inclusión Educativa e Institutos de enseñanza que dependen de la ULP como el Instituto de Ciencia y Tecnología y el Instituto de Estudios

Sociales y Psicosociales (Gobierno de la Provincia de San Luis – Presupuesto 2017: 16).

En relación a las condiciones edilicias de las EPD urbanas el presupuesto del gobierno de la provincia lo prevé como objetivo. Respecto a otras instituciones dependientes de la ULP, el mismo presupuesto año 2017 contemplaba como unidad ejecutora la Secretaría académica, y proponía la implementación del Sistema Digital y la implementación del Sistema Digital de Terminalidad rural contemplando las siguientes:

Actualmente funcionan treinta y cinco (35) Escuelas Públicas Digitales, ubicadas en diferentes localidades de la Provincia, distribuidas de la siguiente manera: treinta y un (31) de estas instituciones se encuentran ubicadas en localidades del interior, tales como La Maroma, Santa Bárbara, Estancia Grande, y las que brindan la terminalidad de la educación secundaria, con sede en las localidades de Balde, Zanjitas, Alto Pencoso, La Carolina, La Florida, Villa de Praga; Las Vertientes, Potrerillos, Las Lagunas, Las Chacras, Batavia, Bagual, Navia, San Gerónimo, Paso Grande, Las Aguadas, San Pablo, Renca, V. General Roca, Lavaisse, Leandro N. Alem, El Talita, Los Cajones, Lafinur, Saladillo, Juan Llerena, La Punilla y Jarilla; dos (2) en comunidades de pueblos originarios (Ranqueles y Huarpes) y otras dos (2) en la ciudad de San Luis. Además de diecinueve (19) Escuelas Públicas Digitales para Adultos, distribuidas en el interior provincial (Gobierno de la Provincia de San Luis, 2017: 31).

Las EPD quedan contempladas en las partidas presupuestarias destinadas a la ULP, cuyos fondos se nutren del aporte también de lo recaudado por las empresas que allí se emplazan, quienes contribuyen en la ejecución de Software vinculados a la enseñanza. “su trabajo on-line a través de una plataforma e-learning” (Gobierno de la Provincia de San Luis, 2017: 31). La vinculación entre lo público y lo privado, se da de manera tan estrecha que resulta una combinación compleja y de profunda imbricación.

El uso de la plataforma SAKAI para la Gestión del Aprendizaje, que está integrada a la empresa Unitech para las soluciones tecnológicas del sector público. Esta plataforma ofrece una serie de características para los entornos virtuales de los aprendizajes y material para los profesores. (contenidos, exámenes, tutoriales para los alumnos, etc.). Los recursos digitales van dejando de ser herramientas para convertirse en los protagonistas de los procesos.

Según la normativa que regula *Los Nuevos Formatos Escolares, EPD y EG*, establece que la ULP es el organismo encargado del *control, capacitación y evaluación de las mismas*. (art. 7 y 8 Ley II 0738). También se enuncia que quien *gestione* la escuela, ya sea gestión pública o privada deberá encargarse de la administración del personal docente, locación, mobiliario y limpieza.

La ULP desde su creación es la encargada de generar vínculos que promuevan la creación de asociaciones público – privadas, bajo las nuevas formas de implementación de políticas públicas. En este caso la empresa, se introduce en el escenario estatal, no solo con sus lógicas, sino que usando sus edificios, sus recursos tecnológicos, el personal cualificado.

ARTICULO 9°. - La Universidad podrá realizar todo tipo de actividades, actuando en el campo de los negocios públicos y privados, celebrar actos jurídicos a título oneroso de cualquier naturaleza, para el mejor desarrollo de sus fines. Asimismo, la Universidad podrá promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesaria para el cumplimiento de sus fines y objetivos (LEY II – 0034 de 2004).



La vinculación con fundaciones y empresas privadas promovidas desde la normativa de creación de esta universidad provincial, se fue ampliando desde su creación en distintos ámbitos. En lo educativo la anterior rectora de la ULP y luego Ministra de Ciencia y Tecnología Alicia Bañuelos, en el año 2019 impulsaba el convenio con la plataforma TICMAS[2]<sup>2</sup> para brindar servicio a escuelas de distinto formato escolar, entre ellas las EPD, EPA y EG.

Las EG según la normativa que las rige dependen directamente de la gestión de personas jurídicas, fundaciones, asociaciones civiles, que reciben aporte estatal inscripto en los presupuestos, pero que son gestionados por cada institución de manera particular.

En sus inicios el gobierno a través de la publicación en los medios locales, daba a conocer las sumas que eran aportadas para la creación de las escuelas. Por ejemplo, en Villa Mercedes, se suman dos escuelas en diciembre de 2016.

En el caso de Newbery, el monto asciende a los \$14.777.990,42, con un plazo de ejecución de 180 días corridos; mientras que para Alberdi la suma es de \$10.159.616,33 y un plazo de ejecución de 120 días corridos.

El acto tuvo lugar en el 2° piso de la torre 1 del Complejo Administrativo "Terrazas del Portezuelo", acompañaron a Rodríguez Saá, el vicegobernador Carlos Ponce junto a ministros, funcionarios del gabinete y diversos legisladores provinciales. Participaron los presidentes de los clubes: Omar Berenguer (Newbery); Fabián Marinelli (Alberdi) y la interventora de la entidad "Albiverde", Ivana Bianchi (La Gaceta Digital, sección noticias, 30 de diciembre de 2018).<sup>3</sup>

Las firmas entre particulares de clubes deportivos y el gobierno de la provincia, a partir de convenios da lugar al pacto entre los agentes de la sociedad civil para implementar estos formatos escolares llamados EG, que son una clara muestra de la articulación entre lo público y lo privado, cediendo al segundo la administración la institución educativa.

Retomando el inicio de este capítulo donde presentamos algunos puntos para el debate en torno a los procesos del Estado como facilitador, el empresariamiento y la imbricación público privado, entendemos que hay un avance del sector privado por sobre lo público. Por la cantidad de escuelas creadas bajo este tipo de financiamiento, por la forma de organización escolar que privilegia la lógica mercantil orientada desde los organismos internacionales, subordinando el enfoque pedagógico centrado en la enseñanza y organizando en una estructura de gobierno que permite solapar la existencia de las empresas en su seno, como es el caso de la ULP.

### **El Estado Provincial y la creación de sistemas educativos innovadores. Innovación como mercancía**

En este apartado recuperamos el trabajo de tesis de maestría titulado "Nuevos formatos escolares en las políticas educativas de San Luis, el caso de las Escuelas Públicas Digitales y Escuelas Generativas" (Benítez, 2023).

Partimos del vocablo "innovación", rastreado etimológicamente proviene del latín *innovatio* que significa crear algo nuevo. Aunque sorprendentemente en la última acepción de la Real Academia Española la innovación es "Cambio que introduce una novedad o varias. Creación o modificación de un producto y su introducción en un mercado". Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1990, citado por Troentle).

---

<sup>2</sup> Plataforma de servicios digitales, perteneciente a la empresa Vida tec compañía de contenidos digitales de América latina

<sup>3</sup> Este artículo puede leerse en: <https://lagacetadigital.com.ar/el-gobierno-pone-en-marcha-mas-escuelas-generativas/>

Este término proviene de la economía de mercado y consiste en el proceso de transformar productos en mercancías es trasladado al universo educativo. Si por innovación se entiende el proceso de modificación de un producto para insertarlo en el mercado. Por innovación educativa entenderé la modificación de un sistema educativo para introducirlo al mercado, como mercancía intercambiable, en un proceso de amoldar las políticas educativas a las demandas globales. El mercado en la sociedad capitalista necesita expandir sus nichos, para lo que sigue ciertas estrategias de exploración de sectores alternativos. La educación es uno de ellos, en vistas a la creación de modelos alternativos a la escuela tradicional.

La modificación de la noción de sistema educativo, se impregna de la necesidad de eficiencia. El BM (2011) en su documento Aprendizaje para Todos, plantea como una estrategia de los Estados la modificación en el término “sistema educativo”. Según este organismo “incluye todo el espectro de oportunidades de aprendizaje disponibles en un país, ya sea que estén provistas o financiadas por el sector público o el privado (incluidas las organizaciones religiosas, con y sin fines de lucro)”. El término espectro de oportunidades<sup>4</sup> es usado también por otros Organismos Internacionales como la Unesco, para referir una metodología que evalúa oportunidades turísticas en un área, para monitorear y optimizar el uso de recursos (Álvarez, 2010).

En este caso, espectro de oportunidades de aprendizaje, se refiere a la variedad de opciones, al abanico de posibilidades que se presentan en la sociedad y que son potencialmente un “sistema educativo”. En esta definición, en apariencia lo nuevo es la apelación a la diversidad de opciones a la que hace referencia. En este marco una EPD es un Sistema Educativo, una plataforma digital es un Sistema Educativo. Entre la diversidad de oportunidades, llámese “servicios/formatos educativos” puestos a competir por tener mayores “clientes/alumnos”, la responsabilidad sobre el aprovechamiento de esas oportunidades queda librada a la iniciativa individual.

San Luis se ajustó a estos procesos adaptativos de introducción de la educación al mercado. Tanto los creadores del proyecto de Ley de EPD, como los diputados que defendieron en la cámara dicho proyecto coinciden en una noción nueva del sistema educativo. Para referirme a esto recupero las opiniones vertidas por el Diputado Surroca [2], en defensa del proyecto cuando tuvo lugar su discusión en la cámara.

Los sistemas educativos del mundo están diseñados como motores económicos, para abastecer de profesionales a una sociedad industrial, basada en la producción y el consumo masivo (...) asumió los valores típicos de la organización industrial, la jerarquía, la planificación, el control y la estandarización. (...) Se formaba a los jóvenes para que hiciesen lo que se les mandaba, pasaban varios años memorizando el mayor cuerpo posible de conocimientos. (...) estamos inmersos todavía, en esta sociedad industrial, (...) el profesor sube al estrado, o se acerca a la pizarra y pronuncia una lección de aproximadamente cincuenta minutos que los alumnos deben escuchar en silencio, toman nota memorizan (...) repiten en forma acrítica. (...) ese modelo cumplió un papel en otra época. El rol de los profesores (...) a partir de ahora es el de gestionar y facilitar el proceso de aprendizaje (LLEPD, 2010: 79-80).

Sin ánimo de descontextualizar los argumentos a favor de la aprobación de la Ley, el diputado Surroca presenta una descripción del modelo de sistema educativo que hay que superar, augurando la creación de otro modelo, asumiendo un cambio de época y el fin de un sistema educativo.

“Un modelo que se adapte a las necesidades del mundo actual”. Esta reflexión cimienta la crítica a los sistemas educativos de la “era industrial” a la que hace referencia el gobernador

---

<sup>4</sup> La metodología denominada espectro de oportunidades turísticas (EOT) desarrollada por Butler y Waldbrook en 1991, se basa en aquella conocida como espectro de oportunidades recreacionales (recreation opportunity spectrum) (Brown et al. 1978), (Stankey and Clark 1979). Esta metodología permite evaluar las oportunidades recreativas de un área y aportar elementos para su manejo exitoso.

de la provincia de San Luis. Un sistema educativo que no es “útil” para esta era, la digital. En el ejemplo que ofrece el diputado, expone un caso de un estudiante que pregunta a su maestra cuántos huesos tiene el cuerpo humano, pero la respuesta de la docente al alumno no lo convenció, ya que en internet había obtenido otra cantidad. Continúa afirmando que no se justifica el mantenimiento de un sistema que ya no es útil.

La insistencia con la utilidad es un elemento clave para entender estos cambios bajo la premisa de la adaptación y la flexibilidad. En esta el docente ya no es el protagonista de la clase, sino es quien “gestiona” o administra las oportunidades de aprendizaje. Los aprendizajes pueden acontecer en otros escenarios porque con estos cambios la escuela pierde ese lugar central como formadora, que tuvo en otra época (Benítez, 2023).

A continuación, compartimos algunas definiciones sobre adaptación y flexibilidad en el Documento “Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible”:

- Es importante que se ofrezcan vías de aprendizaje flexibles, así como también el reconocimiento, la validación y la acreditación de los conocimientos, habilidades y competencias adquiridos mediante la educación informal y no formal (Marco de Acción de Dakar, 2000: 8; Punto 10)
- Esto requiere múltiples y flexibles vías de aprendizaje y maneras de emprender y reanudar el aprendizaje a todas las edades y en todos los niveles educativos; un fortalecimiento de los vínculos entre las estructuras formales y no formales; y el reconocimiento, acreditación y convalidación de los conocimientos, las aptitudes y las competencias adquiridos en la educación no formal e informal (Marco de Acción de Dakar, 2000: 33; Punto 23).
- Fomentar vías flexibles de aprendizaje en contextos formales y no formales; permitir a los educandos acumular y transferir créditos de los niveles alcanzados; reconocer, validar y acreditar el aprendizaje previo; y crear programas de transición y servicios de orientación y asesoramiento profesional adecuados (Marco de Acción de Dakar, 2000: 44; Estrategias educativas).

Estas directrices orientadas por recomendaciones del BM, redefinidas bajo la lógica del desarrollo y la utilidad, promueven con el enfoque en los aprendizajes, el acortamiento del horizonte educativo “por su adecuación estrecha al mercado de trabajo y la “ampliación” de la comprensión de la educación no basada más exclusivamente en la institución escolar, sino en las difusas oportunidades de aprendizaje” (Pronko, 2019: 49)

El “espectro de oportunidades de aprendizaje” o ese difuso horizonte, en el que cada sujeto pueda elegir y convertir en “sistema educativo”, se despliega de manera paulatina y progresiva. Sigue pasos como señala Semenov citado por Herrera y Aragón bajo “la necesidad de crear un nuevo modelo educativo para el siglo XXI” (2011: 29), con cambios profundos en las escuelas, enfatizando la necesidad de innovación.

Semenov (2005: 215) proponiendo tres estrategias para el cambio:

La primera estrategia apunta a una mejora paulatina del sistema establecido... La segunda estrategia requiere un cambio drástico en los paradigmas, pasando de un sistema educativo clásico a uno creado a partir de principios totalmente diferentes... Entre estos dos extremos encontramos una tercera estrategia que podría llamarse “educación sostenible” (...) Esta estrategia –que no deja de lado las tradiciones y considera las opciones ortodoxas con precaución– está, de todos modos, en condiciones de dar un paso exploratorio más hacia las metas del siglo XXI (2011: 31).

En los casos estudiados, la estrategia sostenible a la que alude el autor, consistiría en la creación del Sistema paralelo “con opciones ortodoxas” de introducción digital, con la mantención de sistema público “clásico”. De manera de que un sistema avance progresivamente San Luis se ofrece como terreno exploratorio para tal fin.

En el contexto de promulgación de la Ley para las EPD, los diputados que argumentaban por la no aprobación de la misma, anunciaban como amenaza la introducción de la educación domiciliaria, exponiendo el avance que estas reformas tuvieron en el último período.

Desde que esta ley fue tratada, es necesario marcar que la pandemia del Covid – 19 aceleró dos procesos. Por un lado, el recambio de la palabra “enseñanza”. Es decir, la utilización escasa del término, esto responde a un enfoque que es el que focaliza en los “aprendizajes” en detrimento de la primera con la colaboración ampliada de sectores de la sociedad civil. Así mismo la escasa aparición del concepto de enseñanza está acompañada de la ampliación de la idea de sistema educativo.

En esta estrategia, el concepto de ‘sistema educativo’ incluye todo el espectro de oportunidades de aprendizaje disponibles en un país, ya sea que estén provistas o financiadas por el sector público o el privado (incluidas las organizaciones religiosas, con y sin fines de lucro). Comprende los programas formales y no formales, más todo el espectro de beneficiarios y partes interesadas en esos programas: los docentes, los capacitadores, los administradores, los empleados, los estudiantes y sus familias, y los empleadores. Incluye también las normas, las políticas y los mecanismos de rendición de cuentas que lo mantienen unido, así como los recursos y mecanismos de financiamiento que lo sostienen (Benitez, Reta y Ojeda, 2021: 22).

Por otro lado, la pandemia permitió incorporar de manera permanente algunas de las medidas que fueron aceptadas en el contexto de emergencia y crisis sanitaria. Si bien algunas ya estaban presentes como orientaciones de política en los documentos del organismo multilateral la crisis se transformó en una oportunidad para resignificar/construir sistemas educacionales diferentes, poniendo el énfasis en los aprendizajes, con uso eficaz de la tecnología, basados en la redefinición del alcance del trabajo docente (Pronko, 2022).

La creación de un Sistema Educativo Innovador, con los elementos hasta aquí expuestos, me conducen a la afirmación de que es el sistema que necesita la sociedad de mercado. Como señala Braislovsky (2018), “en esta lógica la escuela deja de ser el lugar donde se piensan y sueñan mundos posibles” y se convierte, sino es que desaparece, en un conjunto de oportunidades de aprendizaje en las que cada estudiante de manera individual deberá encargarse de hacer las elecciones adecuadas para tener logros esperados. Son las buenas o malas elecciones las que lo colocaran nuevamente a gestionar su propia trayectoria.

Rivas (2018) habla de Sistema Educativo Digital (SED) lo define como un ecosistema de aprendizaje. Un espacio donde aprender, interactuar y desarrollar actividades centradas en recorridos previamente diseñados de aprendizaje en profundidad. El SED puede ser paralelo al sistema educativo presencial (2018: 20).

### **Algunas consideraciones finales**

Habiendo descrito algunas directrices de los Organismos Internacionales y sus propuestas para Educación hemos analizado la función del Estado en relación a los nuevos formatos escolares. En este sentido señalamos en primer lugar que la reconfiguración de lo público puede observarse en relación al lugar que ocupan los distintos agentes de la sociedad civil en la estructura de gobierno del sistema educativo, uno de los casos más emblemáticos es la estructura y funcionamiento de la Universidad de La Punta como señalamos.

En segundo lugar, recuperamos la correspondencia entre las Escuelas Públicas Digitales (EPD) y las Escuelas Generativas (EG) en San Luis, ambas como formatos híbridos, y los

señalamientos del Banco Mundial en sus últimas recomendaciones, respecto a la pérdida de centralidad de la escuela como así también en el avance del enfoque basado en logros individuales. Una educación consonante con las últimas reformas de Estado, dado que estas se pronuncian respecto de la amplia gama de posibilidades de complementariedad y sustitución entre redes de agentes públicos y privados y apuntan a superar las barreras a la inversión y a la expansión económica que se originan en las fallas de coordinación y las fallas de cooperación entre esos agentes (Benitez, Reta y Ojeda, 2021).

Así mismo en el marco de estas transformaciones podemos señalar que ciertas estructuras de pensamiento se van instalando en la agenda educativa para luego traducirse en políticas concretas, algunas de ellas son el emprendedorismo y el empresariamiento como pilares. La crisis sanitaria mundial fue una oportunidad para la introducción y difusión de los cambios que, si bien emergieron como transitorios, con el paso del tiempo se tradujeron en permanentes.

El avance de la perspectiva privatizadora en educación encarnada en estos casos estudiados y el Estado como un claro facilitador que la iniciativa privada. Todo ello bajo el empresariamiento de las estructuras e instituciones educativas. Tercero, el papel del Estado respecto a su alianza con el mercado, su presencia explícita en el presupuesto, las regulaciones que forman parte de los recursos que obtiene el Estado de las empresas privadas.

Por último, la idea de creación de sistemas educativos vinculados a la idea de innovación. El estado como promotor de sistemas cuyo producto "educación" es convertida en mercancía.

### Referencias bibliográficas:

BANCO MUNDIAL (2021). Lineamientos para educación y proyectos financiados en América latina y el Caribe. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Brasil: Banco Mundial.

BENITEZ, Carina N. (2023). Tesis de Maestría en Sociedad e Instituciones: *Nuevos Formatos Escolares en las Políticas Educativas de San Luis. El Caso de las EPD y EG.*

BRAISLOVSKY, Daniel (2018) *Pedagogía* (entre paréntesis), Buenos Aires. Novedades Educativas.

FREITAS, Luis Carlos (2018). *Reforma Empresarial de la Educación. Nuevo derecho, viejas ideas.* São Paulo: Expresión Popular.

GARRO, María Martha (2022). Una mirada genealógica en las prácticas educativas inclusivas al interior de la formación docente. Su efecto en el Instituto de Formación Docente Continua San Luis. [Tesis Doctoral, UNSL]. En: Biblioteca de Trabajos Finales FCH Vol. 1 Núm. 7 (2021): Revista de trabajos finales

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1990). Declaración mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje". Tailandia: ONU.

----- (2000). Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial sobre la Educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

----- (2015). Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible Declaración de Incheon. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. ONU: Incheon.

PERONI VERA, María Vidal (2018). Redefiniciones de fronteras entre lo público y lo privado. Implicancias de la democratización de la educación. Recuperado de: <https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2018.pdf>

PRONKO, Marcela A. (2022). Educación y pandemia: organismos internacionales y organizaciones empresariales delineando la “nueva normalidad”. *Polifonías Revista de Educación* - Año VII - Nº 21 -2022 – pp. 71-99.

PRONKO, Marcela A. (2019). Modelar el comportamiento y fomentar los aprendizajes: nuevas estrategias del Banco Mundial para la Educación en la periferia del capitalismo. En: Romero, Silvina (coord.). *Hipotecando (nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso*. San Luis, Nueva Editorial Universitaria, UNSL, pp. 49-65.

RETA, Viviana; BENITEZ, Carina y OJEDA, Oscar (Comps.) (2023). Sin fronteras entre lo público y lo privado: las escuelas generativas en San Luis. Recuperado de: <https://fchportaldigital.unsl.edu.ar/libros/SinFronterasEbook.pdf>

#### Fuentes consultadas

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD DE LA PUNTA (2010). Resolución Rectoral Nº 18 -ULP-2006.- Ley II 0738. San Luis Argentina.

PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS (2007). Nº 4476-MTlyC-2007.

PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS (2007). Decreto Nº 4517-MTlyC-2007.

SENADO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS (2004). Ley II – 0034-2004.

SENADO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS (2004). LEY II – 0034-2004. San Luis Argentina.

Cita sugerida: BENITEZ, Carina y OJEDA, Oscar (2023). “El Estado como facilitador del espectro de oportunidades de aprendizaje. La creación de sistemas escolares de corte empresarial” en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 9-22. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 24 de abril de 2023

Aceptado: 23 de mayo de 2023

## Las Pedagogías Alternativas en el contexto de las relaciones capitalistas actuales. Una nueva Torre de Babel

*Alternative pedagogies in the context of current capitalist relations. A new Tower of Babel*

Martha Verónica QUIROGA\*

### RESUMEN

Las Pedagogías Alternativas se han vinculado con la construcción de una educación propia definida como el replanteamiento de la educación por parte de las mismas comunidades y actores involucrados desde una creación colectiva, dialógica, horizontal y emancipadora. Sin embargo, uno de los principales objetivos de este trabajo se basa en dilucidar sobre la vigencia de aquel sentido. Por ello, se advierte como supuesto de anticipación que esta categoría está atravesada por la polisemia y la heteroglosia. De allí que devenga un ejercicio necesario su situacionalidad sociohistórica y política para sortear su empleo como mera retórica o espejismo conceptual. Como estrategia metodológica se parte del análisis de discurso de algunos documentos recientes referidos a políticas educativas de Argentina y de la provincia de San Luis que han planteado procesos de innovación frente a un modelo educativo que se presentaría desfasado de las nuevas competencias exigidas por el mundo laboral para lograr el desarrollo económico. Este ejercicio conlleva, asimismo, la situacionalidad histórico social de estos intentos de reforma en el marco de la crisis capitalista desencadenada desde 2008 y agudizada por la pandemia de COVID. El análisis se detiene en tres reformas: la enseñanza domiciliaria o *homeschooling*, el financiamiento educativo a través de los bonos escolares o *school vouchers* y las escuelas generativas. Entre las conclusiones, se sostiene la emergencia de un proceso de modernización conservadora que esconde reformas neoliberales, de rasgos eficientistas, neurocientíficos y moralizantes bajo la dicotomía nuevo/tradicional. Los casos analizados se enmarcarían dentro de un escolanovismo de mercado que es presentado a través de un lenguaje propio del ámbito de la gestión empresarial.

Palabras clave: pedagogías alternativas; capitalismo; educación domiciliaria; bonos educativos; escuelas generativas.

### ABSTRACT

Alternative Pedagogies have been associated to the construction of a form of education involving the rethinking of educational practices through collective, dialogical, horizontal and emancipatory creation. However, this study aims at analyzing the validity of this category, as it is often subject to multiple interpretations and perspectives, and therefore, assumed to be intersected by polysemy and heteroglossia. Hence, it is necessary to contextualize this category in a socio-historical and political situation so as to avoid its use as mere rhetoric or

---

\* Prof. Adjunta de Política Educacional, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Contacto: mvquirog@unsl.edu.ar

conceptual mirage. The methodological strategy used in this study involves analyzing recent documents of Argentina and educational policies of San Luis province that propose innovation processes to update an outdated educational system with the new skills required by the world of work for economic development. This analysis is conducted using discourse analysis and a social historical framework to understand the context of the capitalist crisis since 2008, exacerbated by the COVID pandemic. The study focuses on three reforms: homeschooling, educational financing through school vouchers, and generative schools. The analysis reveals that these educational reforms are founded on a conservative modernization process that hides neoliberal reforms, with efficientist, neuroscientific, and moralizing features. This process is sustained under the new/traditional dichotomy, and it is framed within a market Escolanovism approach that is presented through a language typical of business management.

Key words: alternative pedagogies; capitalism; homeschooling; school vouchers; generative schools.

---

### Los sentidos de las Pedagogías Alternativas

*“pero algo ha cambiado / está cambiando  
cada solo estrenó su nueva cueva  
nuevo juego de llaves y candados  
y de paso el dialecto de uno solo*

*ahora cuando bailan los solos y las solas  
ya no se enlazan / guardan su distancia  
en el amor se abrazan pero piensan  
en otro abrazo / el de sus soledades*

*las soledades de babel ignoran  
qué soledades rozan su costado  
nunca sabrán de quién es el proyecto  
de la torre de espanto que construyen*

*así / diseminados pero juntos  
cercanos pero ajenos / solos codo con codo  
cada uno en su burbuja / insolidarios  
envejecen mezquinos como islotes*

*y aunque siga la torre cielo arriba  
en busca de ese pobre dios de siempre  
ellos se desmoronan sin saberlo  
soledades abajo / sueño abajo”*

Las soledades de Babel (fragmento) de Mario Benedetti (1993).



Uno de los sentidos que ha sustentado a las Pedagogías Alternativas se ha vinculado con la construcción de una “educación propia” definida como el replanteamiento de la educación por parte de las mismas comunidades y actores involucrados. Este replanteamiento entraña una búsqueda de la transformación social que es contrahegemónica y, por ende, conlleva una lucha política. Lo alternativo no puede partir de la mera negación de la escuela tradicional. Su sola enunciación es motivo de desconfianza porque no contiene un carácter teleológico y praxiológico y, por ello, está munida de una desesperanza contrarrevolucionaria (Brailovsky, 2018: 161-176). A partir de esto, convendría advertir que la categoría de “lo alternativo” está atravesada por la polisemia y la heteroglosia. De allí que devenga un ejercicio necesario su situacionalidad sociohistórica y política para sortear su empleo como mera retórica o espejismo conceptual que pareciera erigir una nueva Torre de Babel. En coincidencia con el pedagogo Michael Apple debería asumirse la cautela de considerar que “el lenguaje político es una especie de significante flotante” (2002: 140) que puede ser utilizado para múltiples fines por grupos totalmente diferentes.

Con referencia a la Torre, cuenta el relato bíblico que inicialmente en la Tierra se hablaba un único idioma, comprensible para todos. Hasta que un día, cuando los hombres llegaron a la llanura de Senaar decidieron construir una torre que llegara al cielo. Frente a lo que parecía un acto de arrogancia, recayó sobre ellos el castigo divino de crear muchas lenguas, ininteligibles entre sí. Esta es la leyenda de la Torre de Babel, palabra que deriva del verbo hebreo *baibál* y significa “confundir”. Detrás de esta historia mítica, lo cierto es que se han encontrado vestigios arqueológicos que la confirman. La Real Academia Española adoptó este relato para definir a aquel lugar en que hay gran confusión de lenguas y el propio término “babel” designa al desorden y confusión.

En medio del barullo lingüístico sobre “lo alternativo”, cabe advertir la “creatividad de las narraciones hegemónicas para borrar de la memoria histórica colectiva un pasado de desigualdades y opresión” (Apple, 2002: 136). En el contexto en que las relaciones capitalistas han avanzado de una forma atroz en la demolición de derechos a partir de la crisis de acumulación capitalista del '70 y la reactualización de esta crisis desde 2008 conocida como la “larga depresión”, la educación no ha sido ajena a los procesos de privatización y mercantilización. Estos se han anunciado en el marco de procesos de innovación o la creación de alternativas frente a un modelo educativo desfasado de las nuevas competencias exigidas por el mundo laboral para lograr el desarrollo económico. El consenso social en torno a los procesos de privatización y mercantilización se cimentó sobre la base de un deliberado desfinanciamiento y desatención por parte del Estado hacia las instituciones y servicios públicos que ha allanado el camino hacia estas alternativas orientadas al mercado. En este sentido, la educación ha sido siempre un escenario de disputa y conflictos, entre sectores progresistas y otros decididamente conservadores que parecieran estar ganando la pulseada durante estas últimas décadas.

### **¿Cuál es el contexto actual en el que se conforma este nuevo sentido común sobre la necesidad de alternativas pedagógico-educativas?**

El contexto actual está signado por la guerra comercial y económica entre Estados Unidos y China que disputan la supremacía sobre la producción de nuevas tecnologías. Este enfrentamiento se inserta dentro de una “larga depresión” que tuvo sus primeras manifestaciones en los años 2008/2009. A partir de ese momento se constata la tendencia a la desaceleración del crecimiento económico, combinada con la desaceleración de la productividad, el retroceso de la inversión productiva y la caída de la tasa de ganancia. Cabe recordar que la productividad había logrado recuperarse luego de la crisis de los '70 por la aplicación de las tecnologías de la información. Sin embargo, este proceso se revierte por la caída en la inversión en activos productivos en alta tecnología y la desaceleración en el aporte de la fuerza de trabajo (Carcione, 2019). Otros autores añaden a este proceso de

desaceleración del crecimiento, la fuerte caída de las ganancias de la industria manufacturera desde 2014 a 2018 (Caputo y Galarce, 2019).

Más allá de un escenario que ya venía siendo bastante desfavorable, el contexto de la pandemia del coronavirus exacerbó los aspectos negativos. La crisis actual reviste componentes inéditos en la historia de la humanidad. En palabras del politólogo argentino, Atilio Borón, se conjugan tres factores infaustos como la pandemia fusionada con la depresión económica y el colapso climático (2020). En este sentido, las propias voces del *mainstream* capitalista coinciden en los aspectos centrales de este diagnóstico. Paul Krugman señala que esta crisis será de tres a cinco veces peor que la de 2008. Es una crisis que se caracteriza por el descenso importante del Producto Bruto Interno (PBI), un pronunciado crecimiento del endeudamiento y el déficit, y la pérdida descomunal de empleos. Asimismo, el proceso recesivo se agravó por el necesario distanciamiento social que condujo a una “economía de coma inducido”. Este “tiempo COVID” arrojaría una caída del PBI de alrededor de un 30%, porcentaje similar al de la Gran Depresión, pero a diferencia de esa otra crisis, “los daños colaterales (...) pueden ser tremendos, y la resaca que vamos a vivir afectará a la economía durante mucho tiempo” (Krugman, 2020). Desde las perspectivas críticas, hay coincidencias en que esta pandemia se produjo en el marco de una larga depresión cuyo estallido fue a partir de la crisis capitalista de 2008 desde la cual se acentúa una tendencia en la desaceleración del crecimiento económico (Caputo y otros, 2020).

***En este escenario de crisis del capitalismo ¿qué significados devienen hegemónicos al momento de invocar “lo alternativo” o las Pedagogías Alternativas?***

Los períodos de crisis son oportunidades en un doble sentido. Por un lado, pueden conllevar el quiebre del orden capitalista y la construcción de una sociedad sin desigualdades; o bien pueden implicar el recrudescimiento de la explotación para restaurar el equilibrio en el proceso de acumulación. En palabras del intelectual marxista, Antonio Gramsci “El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos”. Las aberraciones de estos tiempos se enmarcan en lo que Apple señala como aquellas reformas encaradas por diversos sectores que componen la derecha, y que constituyen un proceso de “modernización conservadora”. Este proceso de alguna manera es un signo del reflujó de la lucha de clases y la desarticulación de las clases subalternas en la conformación de un proyecto contrahegemónico. Al respecto advierte sobre los sectores críticos el haber construido una especie de “retórica romántica posibilista”,

Debo admitir mi profunda preocupación por el hecho de que hemos jugado la carta teórica con tanta frecuencia y con un nivel de abstracción tan elevado que hemos abandonado el espacio empírico dejándolo abierto para que lo ocuparan los neoliberales y los neoconservadores, cosa que, como era de prever, han acabado haciendo. Con todo, es indudable que necesitamos la distancia que nos ofrece la teoría para meditar sobre cuestiones tan difíciles. (Apple, 2002: 50)

Por su parte, la derecha aprovecha con ventaja un lenguaje basado en el sentido común. Desde ese relato, la “modernización conservadora” esconde reformas neoliberales, de rasgos eficientistas, neurocientíficos y moralizantes. Constituye un espejismo que se dibuja sobre la dicotomía nuevo/tradicional. Detrás de las críticas a la escuela tradicional se camuflan propuestas reaccionarias que están lejos de reivindicar prácticas más democráticas y genuinamente libertarias. En tal caso, la democracia se reduce a las prácticas consumistas y el ideal de ciudadano es el de consumidor, de acuerdo con el “particularismo aritmético” (Apple, 2002) en el que se cimentan estas propuestas donde el individuo carece de clase, raza y sexo. Están comprendidas en lo que el pedagogo argentino, Daniel Brailovsky (2018) designa como un “escolanovismo de mercado” que hace una mixtura de eficientismo, del espíritu tecnicista más tradicional, con las prescripciones de los organismos internacionales y con el lenguaje propio del ámbito de la gestión empresarial. Además de que la escuela “tradicional” reciba las bofetadas, el lugar del educador se pulveriza en la figura de un líder o

facilitador. En esta babel que implica la distinción binaria “nuevo” *versus* “tradicional”, en realidad se enmascara el reconocimiento de “viejos nuevos” y “nuevos viejos”. En este sentido, el movimiento escolanovista implicó la crítica a la escuela tradicional en un contexto altamente estatalizado. Sin embargo, las nuevas críticas a la escuela tradicional se generan en una sociedad de consumo hipermercantilizada, marcada por cierta fragilidad institucional de la escuela en un momento en que recrudecen las embestidas hacia su carácter público y de derecho social. Las “Pedagogías Alternativas” de antaño basaban sus propuestas de enseñanza y organización escolar con el niño como centro de atención. En el “escolanovismo de mercado”, el niño es reducido a un conjunto de neuronas y conexiones sinápticas a partir de la incidencia de las neuropedagogías. Se parte del “cerebro-individuo” sin consideración de la alteridad (Brenner, 2019). Este enfoque neuronal se plantea incluso para resolver los problemas de la pobreza, como si se tratara de un flagelo individual, de raíz biológica y del orden de la naturaleza. Desde este enfoque, además de la medicalización como estrategia de intervención con los sujetos, se plantea la importancia de la educación emocional. La deliberada deformación de la comprensión en torno a los problemas sociales ha tenido como finalidad culpabilizar a los individuos por los efectos perniciosos de las políticas desigualitarias, inherentes a una sociedad capitalista. Uno de los actores sobre los que recae la condena, es el propio docente por su ineptitud sobre lo que enseña y su falta de adecuación al siglo XXI caracterizado por el pensamiento computacional. De acuerdo con ello, Apple afirma que “estamos en un proceso mediante el cual el Estado transfiere a ciertas escuelas, ciertos padres y ciertos niños la culpa de las manifiestas desigualdades en cuanto a acceso y resultados que él mismo había prometido reducir” (2002: 100).

En última instancia, el Estado intenta crear un individuo que tenga iniciativa y sea emprendedor y competitivo. Asimismo, “lo alternativo”, “lo nuevo” se asocia a los procesos de innovación entendida como la “educación disruptiva” que consiste en una ruptura brusca (Brenner, 2019), todo esto en el marco de un eclecticismo discursivo que hace un amasijo de viejas críticas escolanovistas y las nuevas críticas de mercado (Brailovsky, 2019).

### **Tres espeluznantes relatos de algunos de los monstruos pedagógicos del claroscuro actual**

#### ***“La caída de la casa de los Usher”: el homeschooling***

El *homeschooling* o enseñanza domiciliaria aparece reconocida como una de las ocho modalidades de la Estructura del Sistema Educativo Argentino (Art. 17) en la Ley de Educación Nacional N°26.206/06. A ella está dedicado el Capítulo XIII (Artículos 60 y 61), y un artículo para el caso de las alumnas que cursen un embarazo o estén en período de lactancia (Art. 81).

La disposición presidencial para Argentina del año 2020 sobre el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, a raíz de la pandemia del coronavirus, apenas había iniciado el ciclo lectivo, suscitó la indicación de garantizar la continuidad pedagógica en el escenario doméstico por medio de diversas resoluciones del Consejo Federal de Educación (Véase por ejemplo aquella del 15 de mayo N°363/20). La enseñanza telemática, dispuesta de manera compulsiva e improvisada por parte del Estado, se basó en el uso de diversas plataformas virtuales privadas, sin que se hubiera asumido previamente la responsabilidad de garantizar condiciones igualitarias. Esta situación no sólo ha podido corroborarse para el caso argentino. Fue revelada en un informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF de agosto de 2020 en el que se observa que un tercio de los estudiantes no pudo participar de la educación en línea. En ese informe, la Directora de UNICEF, Henrietta Fore señala que

incluso cuando los niños tienen la tecnología y las herramientas en casa, es posible que no puedan aprender de forma remota a través de estas plataformas debido a factores en el hogar [como] la presión para hacer las tareas del hogar, verse obligados a trabajar,

un entorno deficiente para el aprendizaje y la falta de apoyo para usar las herramientas en línea o seguir el plan curricular (Otras Voces en Educación.org, 2020).

Lo expuesto por la Directora de UNICEF, adquiere una arista más a partir de un informe de la Universidad Católica Argentina (UCA) que demuestra que los grandes perjudicados de la cuarentena fueron los chicos pobres, ya que un 2,2% de los estudiantes no mantuvo ningún contacto con sus docentes durante el aislamiento obligatorio. En el mismo informe se señala que sólo uno de cada diez pudo ingresar a un aula virtual entre los chicos más pobres, mientras que los más aventajados tuvieron seis veces más chances de conectarse (Fernández, 2020a).

Más allá de las supuestas buenas intenciones, el *homeschooling* que se ha convertido en un movimiento fuerte en estas últimas décadas en Estados Unidos, tiene detrás a grupos extremadamente reaccionarios y antilaicistas como Christopher Klicka que sentencia que “enviar a nuestros hijos a las escuelas públicas viola prácticamente todos los principios de la Biblia[...] equivale a mandar a nuestros hijos a que los adiestre el enemigo” (Apple, 2002: 205). Lo cierto es que, para el caso estadounidense, la enseñanza domiciliaria ha significado el desvío de fondos públicos hacia el ámbito privado para establecer y extender el derecho de los padres a enseñar a sus hijos como crean conveniente, en un contexto de crecimiento de la mentalidad privatizadora en otros ámbitos de la sociedad. Entre las ventajas que pregonan sus defensores se alude a que los niños educados en el hogar sufren menos las presiones de sus compañeros que los que asisten a centros públicos, libres de la violencia escolar que cunde en las escuelas públicas. No obstante ello, paulatinamente se da paso a un proceso de encapsulamiento fruto de una sociedad cada vez más segregada,

En este sentido, la enseñanza domiciliaria tiene muchas similitudes con Internet porque posibilita la creación de “comunidades virtuales” que son perfectas para quienes tienen unos intereses especiales. Ofrece a los individuos la posibilidad de “personalizar” la información, de elegir lo que quieren saber y de centrarse en sus intereses personales. Sin embargo, y como muchos comentaristas empiezan a reconocer, esta “personalización” puede acabar socavando de una manera radical el vigor de las comunidades locales, sobre todo que muchas de ellas ya se encuentran en un lamentable estado de debilidad (Apple, 2002: 216).

Tanto para el caso del *homeschooling* como el de las “escuelas generativas” analizadas con posterioridad, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) revisten una importancia crucial junto con la inteligencia artificial, Internet, la cibernética y las neurociencias. Se instituye el modelo del *e-learning* con ayuda de tutores y facilitadores. Cobra fuerza una nueva forma de aprender más ajustada a la ubicuidad, definida como aquellas prácticas educativas que acontecen en cualquier lugar y momento (Brenner, 2019).

La construcción de este consenso sobre la inseguridad en que se habita en las sociedades y la necesidad del confinamiento en el ámbito doméstico, junto con una prédica sostenida de antiestatismo ha sido alimentada por los medios de comunicación del *establishment*. A través de sus proclamas públicas se ha insistido en la obsolescencia del sistema escolar, la incompetencia de los educadores con sus excesivos “privilegios” como el derecho a huelga, las largas vacaciones, la corta jornada laboral, el pago de la antigüedad, entre otros.

La pandemia a causa del coronavirus y del aislamiento obligatorio fueron la oportunidad para reactualizar la necesidad de implementar con mayor vigor la enseñanza telemática bajo el seguimiento de los padres. Nuevamente los medios de comunicación hicieron proselitismo de la educación remota, dando a conocer la tarea que desarrolla la organización “Homeschooling Argentina”, en base a cuyos cálculos son alrededor de cinco mil familias las que han optado

por este sistema en el país (Fernández, 2020b). Noel Solís, el fundador de la organización sostiene que una de las principales ventajas es:

Educarlos en casa en un nivel más avanzado: que también aprendan a mayor ritmo idiomas, música, economía (...) No más de una o dos horas por día. En ese poco tiempo, los chicos aprenden lo que una escuela convencional enseña en dos o tres días porque el vínculo es personalizado (...) Cualquiera puede hacerlo. (Fernández, 2020b).

En la descripción de la jornada de trabajo con sus hijos que realiza Solís, hay diariamente un espacio de la tarde dedicado a aprender “valores”. Este ha sido uno de los fundamentos fuertes de los sectores más conservadores de Estados Unidos en favor del *homeschooling* en contra de una escuela pública, carente de una instrucción moral que, en aquel escenario, se vincula con los aspectos del credo religioso.

Todo esto conlleva al encapsulamiento al que se aludía con anterioridad, al refuerzo de un “nosotros” frente a la otredad como sinónimo de contaminación y para quienes la destrucción de la enseñanza pública equivaldría a una catástrofe social. Y aquí es crucial el interrogante que Michael Apple aporta “¿Es posible que las ventajas que puedan suponer para un grupo de personas vayan en perjuicio de otros grupos aún más oprimidos desde el punto de vista cultural y económico?” (2002: 226). A partir de esta pregunta se puede advertir que la justicia social sale perdiendo ante la expansión de la enseñanza domiciliaria, sin ninguna forma pública de control.

### **“El cuervo”: el voucher**

Dentro del movimiento de modernización conservadora esta propuesta de reforma surgió del populismo autoritario (Apple, 2002) que ha fomentado los planes de libre elección del centro escolar y el financiamiento a través de vales, bonos educativos o *vouchers*. Esto implica la derivación de fondos públicos para el sostén de escuelas privadas. Estos *vouchers* son destinados a las propias familias que son las que “eligen” la institución escolar a la que irán sus hijos. A través de estos instrumentos, la educación pierde su carácter de derecho y es convertida en un cuasi mercado con la consecuente exacerbación de las divisiones sociales basadas en la clase y en la raza, o en otros términos un “apartheid educativo”. Se trata, pues, de una “fuga blanca”, que se organiza bajo la consigna de “Conseguir que el barco se hunda” (Apple, 2002: 204). Como el cuervo de Allan Poe cuyo graznido reitera “¡Nunca más!”, detrás de los apologetas de los bonos educativos está la sentencia de concebir a la educación pública como mala y la educación privada como buena. Es, por ende, un ¡Nunca más a la educación pública!

La propuesta del *voucher* había sido formulada a mediados del siglo XX por el economista estadounidense Milton Friedman, quien sostuvo además un virulento ataque contra la educación pública (Friedman y Friedman, 1984). Este instrumento de financiamiento formulado en 1955, restauraría la libertad del mercado. Desde esta perspectiva, se amplía la concepción tradicional de mercado, definido ahora como el espacio de intercambio de bienes públicos, entre ellos los servicios educativos. De esta manera, las instituciones entrarían en el juego de la competencia, vista como un mecanismo para “promover una saludable variedad de escuelas” (Friedman, 1955). Este estado de situación generaría diversidad en la oferta e incrementaría las oportunidades de elección de los individuos y la posibilidad del ejercicio de la soberanía del consumidor. La libertad de elección de los individuos es el principio que subyace en la propuesta de los *vouchers* escolares (Friedman y Friedman, 1993). Esta propuesta se basa en el suministro a las familias-consumidores de un cupón con un determinado poder de compra, que sólo se utilizaría para el pago del servicio educativo por el que se haya optado para la escolarización del hijo. Este mecanismo de financiamiento se basa en la demanda, de manera tal que cada alumno representa dinero. Por ello, el *voucher* es

considerado un incentivo para que los establecimientos escolares mejoren su performance en la prestación del servicio para obtener mayores recursos (Cosse, 1999). Entre los defensores de los bonos-escuela se encuentran algunos neoliberales como Christopher Jencks que propone que el bono cubra el costo promedio de la enseñanza siendo el único pago efectuado por los padres, sin que las escuelas puedan percibir desembolsos adicionales o desarrollar algún sistema de selección de la clientela (Sante di Pol, 1987). Jencks admite la instrumentación de numerosos y minuciosos controles burocráticos sobre las instituciones educativas y sobre las opciones de los padres. En el extremo del abanico de posiciones neoliberales sobre los *vouchers* está Milton Friedman con su modelo desregulado de mercado (Cosse, 1999). Esta propuesta, como ya se señaló fue formulada en 1955 y reelaborada en 1962, se basa en la entrega de un cheque que equivale al gasto promedio por alumno, diferenciado por grupo etario. Estos cupones podrían ser entregados tanto a escuelas públicas como privadas (con y sin fines de lucro), y se acepta la posibilidad de que las familias realicen aportes adicionales según el poder adquisitivo y los servicios que deseen comprar. De esta manera, Friedman aboga por una liberalización y privatización total del “mercado escolar”, manteniendo una red de contención para las familias pobres, que no recibirían directamente el servicio, sino una asignación económica para procurárselo según sus propias preferencias. El rol del Estado se limitaría a certificar que las escuelas desarrollen estándares mínimos vinculados a la inclusión de contenidos básicos en sus programas, “semejante a las inspecciones bromatológicas que se realizan a los restaurantes para asegurar la existencia de estándares mínimos de salubridad” (Friedman, 1955: 5).

El *voucher* en la Provincia de San Luis<sup>1</sup> adquirió el nombre de Aporte Estatal Subsidiario de Equidad (en adelante, bono educativo) y fue introducido mediante la Ley N°5253/01 de Educación Pública de Gestión Privada, después de sucesivas revisiones por parte de los legisladores. En este sentido, uno de los aspectos más controvertidos fue la introducción del Artículo 12, según el cual, además de ratificarse la provisión por parte del Estado del subsidio a las escuelas privadas en función de la planta orgánico-funcional de personal, denominado “aporte estatal subsidiario básico”, se introdujeron dos nuevas fuentes de financiamiento público, el “aporte estatal subsidiario de incentivo a la calidad educativa” y el “aporte estatal subsidiario de equidad o bono educativo”. Este último, debe otorgarse a aquellos alumnos cuyos padres no puedan realizar el aporte complementario o arancel por insuficiencia de recursos debidamente verificada. La política de bonos escolares destinada a los alumnos del sistema de educación privada se basa en que el Estado asuma el coste de la matrícula del mismo. Los destinatarios podían ser alumnos de los institutos privados que anteriormente habían sido beneficiarios de becas otorgadas por dichos establecimientos, u otros provenientes de escuelas públicas de gestión estatal. Entre los principios que se exaltan en esta Ley figura la defensa del derecho a la libre elección de los padres y la equidad entendida como igualdad de oportunidades. La implementación del bono educativo sólo se efectuó en forma irregular durante los años 2002 y 2003. Con posterioridad esta Ley fue ratificada en el 2004 con el N°5.549 y aún continúa en vigencia.

La pandemia y la implementación del *homeschooling* resucitaron este mecanismo de financiamiento dirigido a las familias, pero con la manifiesta intención de auxiliar a los propietarios de las instituciones educativas privadas que empezaron a advertir fuertes índices de morosidad en el pago de los aranceles. Esta maniobra del Estado se puso en marcha mediante la Resolución del Ministerio Nacional de Educación de Argentina N°470/20 que incorporó a las instituciones privadas al Programa Progresar.<sup>2</sup> Ello ha implicado el pago del arancel por parte del Estado destinado al estudiante que asiste a una institución privada (Ministerio de Educación de la Nación, 2020). Cabe advertir que estas medidas de socorro hacia la educación privada exceden el contexto de la pandemia, porque responden a la

---

<sup>1</sup> Provincia ubicada en el centro de Argentina.

<sup>2</sup> Programa nacional de becas educativas para los estudiantes de todos los niveles de formación que a través de un incentivo económico persigue la conclusión de los estudios. Su objetivo “es fortalecer el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes, unificando todas las becas educativas del gobierno nacional”.

presión de diversas corporaciones de enseñanza privada como la Organización No Gubernamental Edúcere que han venido observando la caída de la matrícula en sus instituciones como expresión de la crisis generalizada de estos últimos años. En efecto, el Relevamiento Educativo Anual de Argentina de 2019 muestra que por primera vez en dieciocho años creció la población escolar de las instituciones públicas y cayó la de las privadas. A estas voces, se suman otras que exhiben el mismo grado de oportunismo. En este caso, se trata de Edgardo Zablotzky (2020), miembro de la Academia Nacional de Educación y rector de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), una institución privada creada en la última dictadura militar en 1978. Este intelectual, bajo el ardid discursivo de que “¡Con las vidas no se juega!”, aprovechó para instalar en los medios de comunicación, la falta de garantías para el retorno a la enseñanza presencial y la necesidad de introducir el *voucher* como mecanismo de financiamiento, siguiendo el ejemplo del caso estadounidense:

El miércoles 5 de agosto, el Senador por Kentucky Rand Paul [republicano], presentó un proyecto por el cual los fondos federales para la educación se asignarían a las familias, no a las escuelas, generándose un múltiple abanico de posibilidades para su uso: home schooling, la *escuela pública* local u otra escuela que tenga clases presenciales, burbujas educativas con pequeños grupos de alumnos, o una escuela privada, ya sea laica o parroquial (Los resaltados corresponden al autor) (Zablotzky, 2020).

Más adelante, citando al propio Rand, Zablotzky, replicó la hilarante argumentación:

En sus propias palabras [las de Rand Paul]: “Es difícil imaginar por qué alguien se opondría a dejar que los padres decidan sobre la escolaridad de sus hijos. Imaginemos si el gobierno dirigiese las tiendas de comestibles de la misma forma en que maneja las escuelas. Usted no pagaría por sus alimentos; usted pagaría un impuesto y el gobierno lo enviaría a la tienda más cercana a su casa. Usted no podría decidir qué tienda o qué desea adquirir. Llegaría y le darían la misma bolsa de comestibles a todos por igual, independientemente de lo que *necesite o prefiera*. Habría una junta de comestibles para decidir lo que abastecerán y un superintendente de comestibles sería el encargado de las contrataciones y despidos, independientemente de la opinión de los clientes”.

Un absurdo, ¿verdad? Pero es así como hoy se maneja la educación en muchos países del mundo, desde ya que en la Argentina (Los resaltados corresponden al autor) (Zablotzky, 2020).

Como el cuervo, de acuerdo con estas diversas acciones de actores de peso político y con la situación sanitaria como excusa, pareciera cernirse sobre la escuela pública y la educación como derecho social un destino de oscuridad como el ébano que, sin dudas, perjudicará a las clases subalternas y beneficiará a aquellos que ya hacían usufructo de lo privado.

### **“Un mundo feliz”: las escuelas generativas**

Estas instituciones guardarían ciertas similitudes con las “escuelas francas” estadounidenses, descritas por Apple (2002). Se rigen por estatutos propios que les permiten prescindir de la mayoría de los requisitos estatales y desarrollar currículos basados en los deseos de su clientela. Estas escuelas se enmarcarían en la “educación disruptiva” que se define por la transformación de los espacios educativos a partir de cinco nudos: la enseñanza no coincide con el aprendizaje, hay cambios en las dinámicas de poder, el aula deviene en un espacio que “se habita”, se pasa del simulacro a la experiencia y se deja de evaluar para dar lugar a

los procesos de investigación (Brenner, 2019). Las escuelas generativas permitirían un aprendizaje ubicuo y personalizado, centrado en el estudiante que podría desplegar su capacidad para decidir el itinerario formativo más acorde con sus intereses. El educador queda reducido a la función de tutor o guía que ayuda y facilita los procesos formativos. Estas instituciones, de acuerdo con el discurso oficial, facilitarían el aprendizaje colaborativo, característica que en realidad es ficticia porque los aspectos curriculares son fuertemente prescriptivos. En la educación disruptiva importa sólo el cómo que apunta a la operatividad dentro de soluciones tecnológicas (Ob.Cit.). En contraposición, la transmisión de la información desde una perspectiva crítica no disocia el qué y el cómo; y esa transmisión comprende enfrentar dos problemas: el analfabetismo y el analfabetismo crítico. Sin embargo, como bien lo expresa Andrés Brenner:

la mayor parte de los sectores populares aún no han ingresado en la era de Gutenberg: leer y comprender un texto. Y si no han ingresado en dicha era, ¿qué sentido tiene que ingresen en la era digital? ¿Y cómo pueden ingresar en la era digital si no saben comprender un texto? (Brenner, 2019).

Las escuelas generativas sostienen sus procesos formativos en base al empleo de las tecnologías de la información, pero éstas no deberían ser la forma prioritaria de la educación del siglo XXI debido a que el aprendizaje significativo no debería ser reducido a pensamiento computacional:

¿Debemos pensar siempre al modo de una computadora o es una instancia más que debe procesarse desde un ser humano (persona-social) que ama, llora, padece, ansía, que se cuestiona, problematiza, se posiciona políticamente, que padece la exclusión en aras a las tasas de ganancia de un capitalismo neoliberal que involucra a gran parte de la humanidad? (Brenner, 2019).

Las escuelas generativas surgen en la Provincia de San Luis (Argentina) en el año 2016 bajo el amparo legal de la Ley de Educación Nacional N°26.206/06 que amplió el espectro de lo público que, desde entonces, comprendería a las gestiones estatales, privadas, cooperativas y sociales (Art. 13 y 14). Estas escuelas se encuadran dentro de la gestión social, caracterizadas como aquellas instituciones creadas por organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, clubes deportivos, organizaciones no gubernamentales, iglesias de diferentes credos). De acuerdo con las precisiones del Consejo Federal de Educación (2007), las escuelas de gestión social se basan en:

- La gratuidad.
- El libre acceso.
- Una gestión escolar promovida por organizaciones de la sociedad civil, orientada al trabajo con población en situación de vulnerabilidad social, a partir de acciones innovadoras para la inclusión y permanencia de esos grupos en el sistema educativo.
- La capacidad de desarrollar, a partir de la construcción de un proyecto institucional, formas de gestión innovadora.
- Una gestión comunitaria en lo que hace al gobierno escolar y a la implementación de proyectos socioeducativos.



En el caso de la Provincia de San Luis, a diferencia de muchas de las escuelas consideradas de “gestión social” que surgieron después de la crisis de 2001 por iniciativa de organizaciones comunitarias y de sectores desocupados, las escuelas generativas fueron introducidas por el Poder Ejecutivo. El propio gobernador, Alberto Rodríguez Saá se ocupó de justificar su aparición

El concepto de “Escuela Generativa” surge siguiendo la corriente del Arte Generativo que entiende que el artista parte de un punto con el convencimiento de que su trabajo va a terminar en una obra de arte, pero el camino es una innovación, invención y redescubrimiento permanente. En el mismo sentido, entendemos el proceso educativo partiendo del punto “nuestros niños” y estamos convencidos que concluiremos en una obra de arte, niños actores y sujetos de una alta calidad educativa pero el devenir es una permanente innovación educativa propia de cada proyecto educativo o de cada escuela generativa.

Para superar el aburrimiento y la notable falta de motivación. Para colocar definitivamente a los chicos en el centro del problema, y en la base de la solución (...)

Partimos de las siguientes concepciones:

- Aprender jugando.

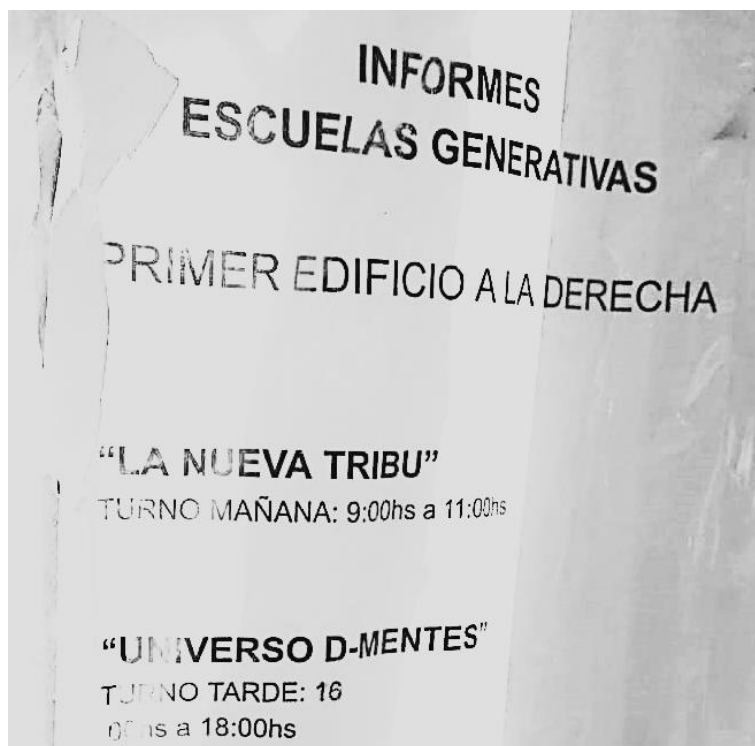
- Considerar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como el centro principal, aplicando el principio rector de interés superior del niño, como criterio en implementación de políticas públicas. (Rodríguez Saá, 2016: 2-3).

Como se expusiera con anterioridad, se impone un “mercantilismo de lo nuevo” o un “seudo escolanovismo de mercado”, según el cual aquello que se presenta como novedad, ya fue dicho, incluso con mejores argumentaciones a comienzos del siglo XX. Estas nuevas políticas educativas, presentadas como una alternativa frente a un sistema escolar tradicional, provocan confusión y genera una falaz oposición entre dos mundos aparentemente homogéneos (Brailovsky, 2019). De acuerdo con el autor citado sobre la mirada maniquea: nuevo *versus* viejo.

El empleo del término “nuevo” puede significar libertario, humanista, promotor de autonomía, pero también puede condensar las críticas a una escuela que “no se ajusta a la demanda”, y en sintonía con el marketing de ciertas modas pedagógicas, puede convertirse en un elogio de la innovación como un valor en sí mismo. El término “tradicional” también tiene su propio abanico de sentidos. Se acusa de tradicional tanto a lo autoritario como a lo ineficiente. Y a veces se acusa de tradicional a lo que se funda en la institucionalidad que hace de la escuela, una escuela pública (Brailovsky, 2019).

En la versión “seudo escolanovista de mercado”, que es el basamento de las escuelas generativas, el alumno se ha convertido en un cliente, el proyecto escolar se centra en evitar el aburrimiento y generar la motivación de los estudiantes, el aprendizaje se reduce a comprender el funcionamiento cerebral y desarrollar competencias. Si el escolanovismo reivindicaba una ética de la singularidad, la versión mercantilizada se sustenta en la enseñanza personalizada según el “tipo de inteligencia” de cada alumno. A partir de esto último, se exalta un diferencialismo discriminador con la aparición de “tribus de diferentes” (Brailovsky, 2019). Curiosamente una de las escuelas generativas creadas en San Luis lleva por nombre “La nueva tribu” que comparte el edificio con otra generativa “Universo D-Mentes” (Veáse Imagen 1).

Imagen 1. Fotografía del cartel en el portón de ingreso a ambas Escuelas Generativas



Fuente: Archivo personal (2019)

De acuerdo con los objetivos expuestos por el gobernador, Alberto Rodríguez Saá, las escuelas generativas se proponen “Formar ciudadanos libres, críticos, creativos, innovadores y emprendedores, que sean curiosos, que puedan ir más allá de lo condicionante” (2016: 6). Del análisis de este objetivo se interpretaría que las situaciones de pauperización progresiva que afectan a la sociedad actual son un problema exclusivo del individuo, quien según su ingenio podrá saber sortear. Es posible advertir que estas escuelas se fundamentan claramente en la categoría formulada por Daniel Brailovsky sobre el “seudo escolanovismo de mercado” con el traslape de elementos del emprendedorismo, las neurociencias, el *coaching* emocional, el *e-learning*, entre otros aspectos. Como lo expresa el proyecto fundacional de una de las escuelas generativas denominada “Nueva Humanidad”, desde el punto de vista pedagógico trabajan con herramientas que:

tienen como meta desarrollar la inteligencia emocional, estimular las inteligencias múltiples, integrar y armonizar los dos hemisferios cerebrales, colaborando en la socialización, vinculación, autoconocimiento, entre otras cosas (...).

Este siglo XXI nos encuentra casi analfabetos emocionalmente e híper desarrollados en nuestro aspecto intelectual y por esto es que nuestro proyecto se apoya fundamentalmente en la vasta experiencia comprobada por los científicos en materia de neurociencia aplicada a la educación, en estudios científicos y antropológicos.

Las escuelas generativas fueron finalmente reconocidas a través de normativas locales la Ley II-0035-2004 y la Ley II-1011-2019. Cabe observar que, desde su aparición, constituyen la única modalidad escolar que ha ido creando el Estado provincial, que a pesar de su gratuidad no son instituciones públicas, sino de “gestión social” y con la introducción de una nueva

nomenclatura sobre los actores que las integran: coordinadores, facilitadores-guía (para quienes ejercen la docencia) y buscadores (para los alumnos). Queda en evidencia que a partir del formato que asumen a través de las clases invertidas (son los alumnos los que arman el aprendizaje), se esconde el menosprecio hacia la educación como instrucción y formación intelectual, porque como lo expresa el propio gobernador “EL CHICO JUEGA Y ES FELIZ MIENTRAS APRENDE, EL DOCENTE SOCIABILIZA” (las mayúsculas corresponden al original, 2016: 13). la felicidad como el imperativo del mundo distópico que describió Aldous Huxley.

### **Algunas conclusiones provisionarias para despabilarse**

A partir de la exposición de las Alternativas Pedagógicas actuales que circulan con carácter hegemónico, se puede advertir que no es desde lo privado como construiremos sociedades sin desigualdades. Las escuelas públicas, más allá de cualquier mirada romántica sobre ellas, contienen el germen de ese aglutinante social que permite la construcción de un proyecto colectivo. Pero esta tarea debe encararse con beligerancia y sin concesiones porque como bien lo afirma Michael Apple,

he planteado la necesidad de que la pedagogía crítica asuma estas nuevas condiciones ideológicas y materiales porque sus discursos no pueden y no deben darse en el vacío. Si no nos enfrentamos en serio a estas profundas transformaciones derechistas y no las consideramos de una manera estratégica, poco podremos hacer para crear un sentido común contrahegemónico o erigir una alianza para este fin (Apple, 2002: 122).

Estos proyectos de derecha, solapadamente, persiguen el no pago de impuestos y con esto, el rechazo a financiar la educación del “otro”. Como consecuencia, se restringen los recursos no sólo para educación sino para todas aquellas áreas y servicios públicos de los que se valen las poblaciones que sufren las desigualdades. En ese sentido, Apple sagazmente advierte que “Las políticas de reconocimiento basándose en la propia identidad pueden tener efectos perniciosos en las políticas de redistribución” (2002: 228). En consecuencia, para evitar que se impongan nuevos mecanismos de estratificación y segregación social, corresponde emplear un “método de reposicionamiento” o contextualización de los procesos de reforma o innovación educativa, que consiste en prever los efectos de cualquier política o práctica desde el punto de vista de los que tienen menos poder. El planteo de transformaciones alternativas, nos obliga a rescatar esta argumentación que Apple comparte, aun cuando pareciera contener obviedades.

Puede que las escuelas [públicas] no sean como deberían, pero no han sido ellas las causantes de la desaparición masiva de puestos de trabajo dignamente retribuidos en nuestras zonas urbanas deprimidas ni de la consiguiente falta de esperanza en el futuro de generaciones de padres y de niños. Tampoco han sido ellas las causantes de la fuga de capital a otros países con mano de obra barata y sin sindicatos obreros para montar allí las fábricas desmanteladas en nuestras ciudades. Y no han sido ellas las causantes del premeditado cese de políticas decentes para la familia, la atención sanitaria y la vivienda en estas zonas deprimidas. Culpar a los enseñantes de todo esto equivale a vivir en un mundo ajeno a la realidad (Apple, 2002: 261).

Finalmente, y retomando el poema de Mario Benedetti, en lugar de seguir construyendo “torres de espanto” de un proyecto del que se desconoce quién lo ideó, construyamos puentes que nos ayuden a llegar al “otro” y que ese “otro” pueda cruzar también, aun cuando todavía carguemos con la penitencia de la heteroglosia. La educación pública seguirá siendo, aún en

potencia y con todas sus falencias, un *locus* de creación de lo común, de descubrimiento de lo profano que ya no es propiedad sagrada de una minoría privilegiada, en un marco de reconocimiento de las singularidades.

### Nota final

El presente texto surge de un encuentro virtual denominado “Pedagogías alternativas latinoamericanas: experiencias e investigaciones” realizado por la Universidad Nacional de San Luis, en noviembre de 2020, con la participación de educadores y referentes de la Educación Popular de distintos países de Latinoamérica. Esta instancia de formación de posgrado fue realizada por la autora como parte del programa del Doctorado en Educación cuyo Plan de Tesis se titula “La visión neoliberal en educación. El montaje del Bono Educativo para la Educación Privada en San Luis” (Resolución 043/20), Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis (Argentina).

### Referencias bibliográficas

ACNUR COMITÉ ESPAÑOL (2017). La torre de Babel: la leyenda bíblica. Recuperado de: <https://eacnur.org/>

APPLE, Michael (2002). *Educación “como Dios manda”. Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona: Paidós.

BORÓN, Atilio y otros (2020). *Diálogos sobre el futuro. Marx 200 años. Presente, pasado y futuro* (presentación virtual del libro). CLACSO.

BRAILOVSKY, Daniel (2019). *La escuela nueva y el pseudoescolanovismo de Mercado*. La Izquierda Diario. Recuperado de: [www.izquierdadiario.es/spip.php?page=gacetilla-articulo&id\\_article=129694](http://www.izquierdadiario.es/spip.php?page=gacetilla-articulo&id_article=129694).

----- (2018). Lo nuevo y lo tradicional en educación: una oposición engañosa, en *Revista Senderos Pedagógicos*, Nº 9, enero-diciembre, 161-176. Medellín: Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria.

BRENNER, Andrés (2019). *Innovación educativa: el neoliberalismo pedagógico político*. Contrahegemonía web. Apuntes sobre el socialismo desde abajo y poder popular. Recuperado de: <https://contrahegemoniaweb.com.ar/>

CAPUTO, Orlando y otros (2020). *Crítica marxista de la economía mundial en tiempos de coronavirus* (conversatorio virtual). CLACSO.

CAPUTO, Orlando y Galarce, Graciela (2019). *Economía Mundial, Estados Unidos: la eventual nueva crisis de la economía mundial*. Centro de Estudios sobre Transnacionalización (CETES), Grupo de Investigación “Crisis y Economía Mundial”, CLACSO.

CARCIONE, Carlos (2019). Estados Unidos-China: La tregua no aleja la perspectiva de un nuevo pico en la crisis de la economía mundial. <http://Rebelión.org>

COSSE, Gustavo (1999). El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina, en *Revista Propuesta Educativa*, Año 10, Nº20. Buenos Aires: FLACSO, 51-75.

FERNÁNDEZ, Maximiliano (2020a). *Hace 7 años que educan a sus hijos en la casa: “Los padres no se tienen que desesperar por la cuarentena”*. Infobae. Recuperado de: [www.infobae.com](http://www.infobae.com)

----- (2020b). *Desigualdad educativa: la UCA alertó de que los chicos pobres fueran los grandes perjudicados por el cierre de las escuelas*. Infobae. Recuperado de: [www.infobae.com](http://www.infobae.com)

FRIEDMAN, Milton (1955). The role of government in education (Chapter 9). Rutgers University Press. Recuperado de: <https://tedsf.org/wp-content/uploads/2019/01/The-Role-of-Government-in-Education.pdf>

FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose (1993). *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona: Planeta-Agostini.

----- (1984). *La tiranía del statu quo*. Barcelona: Editorial Ariel.

KRUGMAN, Paul (2020). COVID-19: la economía en coma inducido, según Paul Krugman, en *Revista Executive Excellence, la revista de liderazgo, la gestión y la toma de decisiones*, Nº 166, 22 a 25, Madrid: Editores Success Motivation.

RODRÍGUEZ SAÁ, Alberto (2016). *Escuelas Generativas*, documento gubernamental interno. Gobierno de la Provincia de San Luis: Argentina.

SANTE DI POL, Redi (1987). Educación, libertad y eficiencia en el pensamiento y en los programas del neoliberalismo, en *Revista de Educación*, Nº 283, 37-62. España: Ministerio de Educación y Ciencia.

#### Fuentes consultadas

AGENCIA NACIONAL DE NOTICIAS (2020). En el 2019 creció la matrícula en escuelas públicas mientras cayó en las privadas. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/>

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN (2007). *Escuelas de Gestión Social*, borrador para la discusión. República Argentina.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2020). El Programa Progresar se extiende a alumnas y alumnos de escuelas privadas. Recuperado de: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

OTRAS VOCES EN EDUCACIÓN (2020). ONU: un tercio de los estudiantes no tuvo acceso a la educación on-line. Recuperado de: <https://otrasvoceseneducacion.org/>

ZABLOTSKY, Edgardo (2020) *Escuelas y COVID-19: la solución está en el Congreso, no en las aulas*. Buenos Aires: Revista Perfil. Recuperado de: [www.perfil.com](http://www.perfil.com)

Cita sugerida: QUIROGA, Martha Verónica (2023). "Las Pedagogías Alternativas en el contexto de las relaciones capitalistas actuales. Una nueva Torre de Babel" en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 23-37. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 16 de abril de 2023

Aceptado: 15 de mayo de 2023

## **Las trayectorias como principio estructurante de las políticas para la escuela secundaria en Argentina: un análisis crítico de las orientaciones gubernamentales**

*Trajectories as a structuring principle of secondary school policies in Argentina: a critical analysis of government regulations*

**María Betania OREJA CERRUTI\***

### RESUMEN

El trabajo aborda la orientación de las políticas recientes para la escuela secundaria en Argentina. Se estudia la centralidad que adquirió la noción de trayectorias escolares en las últimas dos décadas, como fundamento de reformas, en el marco de la expansión y obligatoriedad del nivel y de la consolidación de la pobreza como rasgo estructural de la sociedad argentina. Describimos los principales acuerdos federales para la educación secundaria, entre 2009 y 2022, y las medidas impulsadas en cuatro jurisdicciones: las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se problematizan la orientación de los cambios, sus concepciones y los aspectos soslayados, deteniéndonos en las condiciones laborales de los docentes y en las restricciones presupuestarias.

Palabras clave: trayectorias educativas; políticas educacionales; escuela secundaria; organización escolar; condiciones de trabajo docente.

### ABSTRACT

The paper addresses the orientation of recent secondary school policies in Argentina. The centrality of the concept of trajectories as the foundation of reforms of the last two decades is studied, within the framework of the expansion and compulsory nature of secondary school and the consolidation of poverty as a structural feature of Argentine society. We describe the main federal agreements for secondary education, between 2009 and 2022, and the policies promoted in four jurisdictions: the Provinces of Buenos Aires, Santa Fe and Río Negro and the Autonomous City of Buenos Aires. The orientation of the changes, their conceptions and the overlooked aspects are problematized, focusing on teachers' working conditions and budgetary restrictions.

Key words: education trajectories; educational policies; Secondary Education; school organization; teachers' working conditions.

---

\* Mg. en Política y Gestión de la Educación. Lic. y Prof. en Ciencias de la Educación. Prof. para la Enseñanza Primaria. Profesora Adjunta en el Área Política, Planeamiento y Economía de la Educación del Depto. de Educación de la Universidad Nacional de Luján y docente del ISFD N° 36 de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: betaniaoreja@gmail.com.

## Presentación

En los últimos años, en Argentina, la noción de trayectorias escolares se instaló como principio estructurante de la política educativa. Su introducción en la agenda pública se produjo a comienzos del siglo XXI, cuando especialistas del campo de la educación señalaron las diferencias entre las trayectorias estudiantiles esperadas y las reales, especialmente en el secundario. Así, en textos luego ampliamente referenciados en documentos gubernamentales, Terigi (2008a, 2008b) advertía que, si bien el reconocimiento de la divergencia entre trayectorias teóricas y reales no era nuevo, sí lo era su reconsideración como un problema social que requería de la atención de la política pública y de cambios en el formato y prácticas de la escuela. En efecto, la información estadística muestra la expansión de la matrícula y, al mismo tiempo, sobreedad, dificultades en la permanencia y la graduación y bajos resultados en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, con marcadas diferencias por quintil de ingresos.

El reconocimiento de estos problemas ha dado lugar a múltiples investigaciones nacionales. En un recorrido por la producción reciente sobre trayectorias escolares en secundaria, Terigi y Briscioli (2020) identifican tres grupos de trabajos: los que focalizan en una perspectiva estructural, los que analizan la dimensión institucional y los centrados en los sujetos. Desde su punto de vista la noción de trayectoria permite vincular metodológicamente esas dimensiones (Briscioli, 2016), superando enfoques dicotómicos entre el determinismo y la acción de los sujetos. A la vez, la expansión del secundario, sus problemas, características organizacionales y medidas gubernamentales originaron numerosos estudios que vienen siendo relevados y sistematizados por redes de investigadores (Pinkasz, 2015; Montes y Pinkasz, 2020). Gran parte de esas investigaciones concluye que es necesario modificar los regímenes académicos, las formas de enseñanza y de evaluación y las características del puesto de trabajo del docente de secundaria de manera de garantizar el acompañamiento de los estudiantes<sup>1</sup> (ver, a título ilustrativo, Cardini y D'Alessandre, 2019).

Una perspectiva de mediano plazo permite observar que la expansión del secundario se dio al tiempo que se deterioraron las condiciones de vida de la clase trabajadora argentina, con procesos de fuerte diferenciación. La caída del salario promedio desde 1975, sin que haya podido recuperar los niveles previos aún en momentos de alza del ciclo económico, indica que la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor constituye, desde entonces, una característica estructural de la acumulación de capital en Argentina (Iñigo Carrera, 2007; Kornbliht *et al*, 2023). Ello se expresa, con crudeza, en los indicadores de pobreza. A los momentos críticos, como en 1989 y 2001/2002, debe añadirse la persistencia, desde hace una década, de niveles cercanos al 30% y su crecimiento en el último lustro. Los niños y adolescentes se ven particularmente afectados: entre 2010 y 2021 el porcentaje de pobreza por ingresos de la población de 0 a 17 años osciló entre el 38% y el 65%, a pesar de la asistencia del Estado mediante programas sociales (Tuñón, 2022).

La incidencia de la pobreza en los resultados educativos es reconocida en diversos informes de organismos del sistema educativo. Se constata que los alumnos en situación de pobreza están más expuestos a la posibilidad de repetir, abandonar y no culminar el secundario. Sin embargo, enunciada esta situación, se coloca el acento en el denominado formato escolar y en las estrategias de enseñanza como instrumentos fundamentales de intervención. Se plantea que la escuela es capaz de “romper la determinación de la pobreza” y que, en el caso de la secundaria, es imperioso revisar las prácticas “excluyentes” de su organización,

---

<sup>1</sup> Dada la numerosa producción y los límites de espacio, remitimos al lector a las compilaciones mencionadas que relevan gran parte de las investigaciones nacionales.

propuestas de enseñanza y evaluación. Así, en sucesivas resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) referidas al nivel, las jurisdicciones acordaron revisar sus formatos escolares y modificar los regímenes académicos, flexibilizando las pautas de promoción y acreditación para atender a las distintas trayectorias estudiantiles. Los cambios impulsados durante la pandemia de Covid-19 consolidaron y profundizaron esas tendencias.

El trabajo aborda críticamente las políticas que procuran intervenir en las trayectorias escolares en secundaria, los instrumentos que se definen –y los que no- para abordarlas. Para ello, analizamos los acuerdos federales para la educación secundaria, entre 2009 y 2022, y los cambios recientes en cuatro jurisdicciones: las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La caracterización de los casos busca contribuir al conocimiento de los cambios en el secundario, considerando las disparidades de un país federal y el reparto de atribuciones entre la Nación y las provincias. En esta presentación nos basamos, principalmente, en el análisis de las orientaciones gubernamentales plasmadas en la normativa<sup>2</sup>. Su estudio se encuadra en un enfoque teórico-metodológico que, desde una perspectiva holística, busca superar abordajes fragmentarios y comprender el modo en que se regulan las instituciones educativas sin abstraerlas de sus condiciones materiales (Beltrán Llavador, 2010). Hemos definido como las principales dimensiones de análisis las estrategias impulsadas para acompañar las trayectorias escolares, las modificaciones en las pautas de evaluación, promoción y acreditación, los cambios en el puesto laboral de los docentes y la creación de nuevos puestos, la participación de los profesores en la definición de los cambios y la existencia o no de pautas específicas sobre el financiamiento educativo.

### Los acuerdos federales

Siguiendo los mandatos de la Ley de Educación Nacional, el CFE acordó orientaciones para la renovación del secundario, plasmados en los documentos Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria (CFE, Resolución N° 84 de 2009), Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria - Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional (PMI) (CFE, Resolución N° 88 de 2009) y Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria (CFE, Resolución N° 93 de 2009).

Se planteó la necesidad de recuperar la centralidad del conocimiento y de romper la reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo mediante la provisión de recursos y de políticas universales. Partiendo de la afirmación de que las “prácticas homogeneizadoras resultaron fuertes productoras de desigualdad social” (CFE, Resolución N° 93 de 2009, anexo: 12), se fijó el imperativo de modificar la organización institucional, el “modelo pedagógico”, los tiempos, espacios, formas de agrupamiento de los estudiantes y la evaluación. Las jurisdicciones acordaron elaborar planes de mejora para la planificación de la oferta y el acompañamiento a las trayectorias reales, como responsabilidad conjunta con el Ministerio de Educación Nacional. Los planes debían incluir estrategias diversas: sistemas de tutorías; espacios extraclase para jóvenes no escolarizados; propuestas de prevención del ausentismo y de aceleración para estudiantes con sobreedad; alternativas de cursado semipresencial para estudiantes con dificultades de asistencia sistemática; fortalecimiento de la articulación con los niveles primario y superior; vinculación con organismos del Estado, organizaciones sociales, culturales y productivas. Se subrayó la generación de “itinerarios

---

<sup>2</sup> Analizamos más de cincuenta normas de las jurisdicciones seleccionadas y del CFE referidas a la educación común, excluyendo los programas socioeducativos y de terminalidad.



pedagógicos”, espacios y formatos innovadores que atendieran a las necesidades de cada estudiante, incorporando “nuevas figuras” de acompañamiento<sup>3</sup>.

Además, se resolvió que las jurisdicciones revisaran su Régimen Académico con foco en el acompañamiento de las trayectorias; condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso de los estudiantes; convivencia escolar; pautas de evaluación, acreditación y promoción.

Las modificaciones sobre la evaluación partieron del supuesto de que las prácticas vigentes hasta aquel momento operaban como procesos selectivos y excluyentes. Se cuestionó que la repitencia implique una nueva oportunidad de aprendizaje y que la promoción sea el resultado mecánico de una sumatoria de decisiones por materia, sin que medie una evaluación integral de la situación de cada estudiante. Las nuevas regulaciones sobre evaluación, acreditación y promoción debían considerar: criterios colectivos de evaluación; análisis de materias con altos porcentajes de desaprobación; evaluaciones integradoras de asignaturas correlativas pendientes y de materias diferentes (por ejemplo, evaluar Lengua a través de la producción escrita en otras asignaturas); ampliación de la cantidad de materias pendientes y exclusión de algunas para definir la promoción; instancias de apoyo extraclase para estudiantes en riesgo de desaprobación y para la acreditación mediante estrategias diversas.

Respecto de los docentes, se reconoció la necesidad de revisar la histórica fragmentación del trabajo en secundaria y de establecer criterios comunes para la asignación de horas institucionales, la concentración horaria, el avance hacia la designación por cargo y la participación de los docentes en los debates y definiciones sobre los cambios impulsados. Sin embargo, si para alcanzar los cambios detallados previamente se fijaron plazos de dos y tres años, para los referidos al trabajo y la formación continua de los docentes no se precisa plazo alguno<sup>4</sup>.

Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se retomaron los lineamientos de la etapa anterior y se introdujeron nuevos. Luego de acordar el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende, el CFE aprobó la Resolución N° 330 de 2017 por la cual las jurisdicciones se comprometieron a elaborar un Plan Estratégico del Nivel Secundario 2018-2025. Se fijaron cuatro dimensiones de reforma: renovación de la organización institucional y de los aprendizajes, reorganización progresiva del trabajo docente, modificación del régimen académico y cambios en la formación docente inicial y continua. Si el mandato de fortalecimiento de las trayectorias y de cambios organizacionales constituye una continuidad con la etapa previa, en la nueva norma se destacó la necesidad de adaptarse a los “contextos de creciente incertidumbre y complejidad” del siglo XXI. Se acordó promover formas innovadoras de enseñanza, con enfoques interdisciplinarios, que generasen aprendizajes activos, competencias digitales y seis capacidades transversales: resolución de problemas, pensamiento crítico, aprender a aprender, trabajo con otros, comunicación, compromiso y responsabilidad local y global.

Para acompañar las trayectorias y renovar las propuestas de enseñanza se resolvió avanzar hacia la concentración horaria y la conformación de cargos, con horas de trabajo extraclase. Además, se reiteró la necesidad de flexibilizar los tiempos, regímenes de asistencia, entornos y agrupamientos de los estudiantes.

En el gobierno del Frente de Todos, durante la pandemia, el CFE acordó adaptar los procesos de evaluación y acompañar las trayectorias educativas durante 2020 y 2021 (Resoluciones N° 363 y 368 de 2020 y N° 397 de 2021). Si bien fueron respuestas a una situación específica,

---

<sup>3</sup> Establecidos los planes jurisdiccionales, las instituciones debían elaborar su PMI. Se resolvió que entre 2010 y 2011 todas las instituciones recibirían un monto, según su matrícula, para el pago de horas de trabajo institucional y recursos.

<sup>4</sup> La misma indefinición se registra en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (CFE, Resolución 188 de 2012) pese a que fija entre sus objetivos la mejora de la formación y las condiciones de trabajo de los docentes.

se presentaron como una oportunidad de cambio. Recomendaron la evaluación de carácter formativo, sin escalas numéricas ni conceptuales, con tiempos y formatos variados y se retomaron y profundizaron propuestas de resoluciones previas: que solo algunas materias fueran consideradas para la promoción; conformar bloques entre asignaturas de diferentes años; integrar contenidos en proyectos interdisciplinarios; implementar la “promoción acompañada” trasladando al año siguiente aprendizajes no acreditado; consolidar una perspectiva ciclada de las trayectorias, con instancias de apoyo denominadas “intensificación de la enseñanza”.

Mientras las condiciones de vida y laborales de los docentes se veían profundamente trastocadas, el CFE estableció que debían organizarse formas colegiadas de enseñanza y evaluación y registros conceptuales sobre los aprendizajes de cada estudiante.

En 2022, el organismo aprobó los Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una Educación Justa, Democrática y de Calidad con tres objetivos generales: incrementar y consolidar el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes; fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje para garantizar la calidad educativa; proveer los recursos necesarios (CFE, Resolución N° 423 de 2022). Parte del segundo objetivo contempla el desarrollo de innovaciones en la organización institucional, curricular y del trabajo docente en secundaria. Entre las metas se establece que, en 2027, todas las jurisdicciones deben haber implementado cambios curriculares en, al menos, dos áreas y generado formatos institucionales alternativos. No hay especificaciones sobre el puesto del docente del nivel, pese a que, en el prólogo del documento, el Ministro Perczyk afirma que se procura jerarquizar el trabajo docente.

### **Cuatro casos provinciales**

La información oficial disponible no permite acceder a los planes que las provincias y CABA han debido elaborar, al compás de los cambios de gobierno y de los acuerdos del CFE. Diseñados por los funcionarios de cada jurisdicción, sin participación de docentes ni estudiantes, permanecen fuera de la órbita de los directamente involucrados y de la ciudadanía en general lo cual impide contar con un panorama nacional de las modificaciones en el secundario.

A continuación, sistematizamos los cambios y medidas recientes en cuatro jurisdicciones: Provincia de Buenos Aires (PBA), Santa Fe, CABA y Río Negro. En el caso de las primeras, la selección se basó en el peso de su matrícula sobre el total del país y, en las dos últimas, en el desarrollo de reformas más integrales. Interesa señalar que la estructura de CABA, Río Negro y Santa Fe ubica al 7° año de escolaridad como parte del nivel primario mientras que en PBA constituye el inicio de la secundaria. Ello tiene consecuencias en la repitencia: la información estadística evidencia que en el 7° año se registran tasas más altas en las jurisdicciones que lo sitúan como inicio del secundario que en aquellas en las que es parte de la primaria.

### ***Provincia de Buenos Aires***

Con 1.676.093 de estudiantes en 2021, la matrícula de secundaria común de PBA representa el 41% de la del país. El 70% asiste a escuelas públicas y el 62% se concentra en el Conurbano Bonaerense (Dirección de Información Educativa, 2022).

La expansión del nivel en los últimos treinta años ha atravesado múltiples dificultades. De la fragmentación entre el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB) y el Polimodal y la primarización del 8° y 9° año en los 90, pasando por la creación en 2005 de Escuelas de Secundaria Básica constituidas por el tercer ciclo de EGB, a la conformación de Escuelas Secundarias de 6 años a partir de la Ley Provincial N°13.688/07, las instituciones han debido adaptarse a los sucesivos cambios sin que se haya desarrollado un plan sostenido de

expansión de la infraestructura. Los cambios de estructura y el establecimiento de la obligatoriedad tampoco se han acompañado de políticas de concentración horaria o designación de docentes por cargo, aunque han existido algunas experiencias acotadas de asignación de módulos institucionales.

Parte de esas experiencias han sido programas con formatos específicos para adolescentes y jóvenes no escolarizados. En 2008, durante el gobierno de Scioli, se creó el Proyecto Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) para población de 15 a 18 años que nunca hubiera asistido a la secundaria o la hubiera abandonado. El plan de formación, de dos años, permitía acreditar los tres primeros años del nivel, en articulación con un Centro de Formación Profesional. Diez años más tarde, durante el gobierno de Vidal, los CESAJ fueron reemplazados por Aulas de Aceleración y luego transformadas, durante el gobierno de Kicillof, en Aulas de Fortalecimiento de Trayectorias Educativas (Aulas FORTE), de una duración de hasta dos años. El cuestionamiento al formato escolar convencional es central en la fundamentación de estas propuestas: se promovió la revisión de las estrategias de enseñanza, la organización graduada y simultánea, los tiempos, espacios y la evaluación, priorizando los procesos por sobre los resultados.

Las propuestas supusieron formas de selección de los profesores por fuera de los mecanismos de concursos de títulos y antecedentes y otras garantías estatutarias. En los CESAJ, la selección se realizó mediante presentación de propuestas y entrevistas con perfiles definidos por directivos e inspectores. Como los docentes y tutores debían tener un cargo titular de base, el programa suponía la afectación del cargo a las tareas del programa sin generar una contratación precaria. Por el contrario, las Aulas de Aceleración, creadas a ciclo cerrado, incluyeron la figura de Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT), por institución, al que se le asignaron ocho módulos de forma provisional, sin estabilidad. Su selección se realizó por presentación de proyecto y entrevista. Las Aulas FORTE dieron continuidad a los docentes del programa anterior y cuentan con un Acompañante de Trayectorias. Se continuó con el mecanismo de postulación por escuela, seleccionado mediante proyecto y entrevista. Aunque estas experiencias no incluyeron horas para tareas extraclase, se pautan reuniones para la planificación de la enseñanza, la evaluación y el seguimiento colectivo de la trayectoria de cada estudiante.<sup>5</sup>

Otra experiencia que procuró impulsar cambios de formato fue el programa Escuelas Promotoras, lanzado durante el gobierno de Vidal en 2018 en 600 instituciones secundarias públicas y privadas y de avance progresivo. Planteó disminuir la repitencia y el abandono y mejorar los aprendizajes. Incluyó la figura de un PAT, seleccionado entre los docentes de la institución mediante proyecto y entrevista, para el seguimiento de los estudiantes. Se promovió el “aprendizaje basado en problemas” y evaluaciones colegiadas para las cuales se asignaron dos módulos por docente de primer año (o más, según carga horaria), de carácter provisional y no sujetos a acciones estatutarias.

Entre 2020 y 2022, ante los efectos de la pandemia, el gobierno de Kicillof impulsó programas para revincular a los estudiantes que habían perdido contacto con las escuelas y fortalecer las trayectorias en todos los niveles obligatorios: Programa Acompañamiento a las Trayectorias y la Revinculación (ATR), Programa Verano ATR, Programa para la Intensificación de la Enseñanza “+ATR”, Programa Especial para el Fortalecimiento de las Trayectorias Educativas de las y los Estudiantes Bonaerenses (FORTE). Si bien fueron creados en esa coyuntura, los mencionamos dado que, tras el objetivo enunciado de “intensificar la enseñanza”, se generó un nuevo antecedente de abordaje de trayectorias escolares mediante la creación de figuras específicas con contratos a término, según los plazos previstos para cada programa, y vulnerando derechos laborales. También en esta etapa se implementó el Registro Institucional de Trayectorias Educativas, instrumento que exigió a los docentes la producción de informes cualitativos individuales. Sin asignar tiempos

---

<sup>5</sup> En los CESAJ los docentes de Ciencias Sociales y Naturales contaban con un módulo para estas tareas ya que su carga horaria original superaba la prevista en el programa (Toscano, 2012).

institucionales para la tarea, se presentó como una oportunidad para la reflexión pedagógica colectiva.

Posteriormente, la cartera educativa provincial definió las “Líneas prioritarias de la Dirección Provincial de Educación Secundaria para el período 2022-2023”, retomando un comunicado previo a la pandemia. Entre sus objetivos se planteó fortalecer la enseñanza, avanzar en cambios organizacionales, favorecer el trabajo colaborativo en las instituciones, entre instituciones y niveles, revisar la implementación de los diseños curriculares vigentes, revisar y aprobar un nuevo régimen académico y dotar a las escuelas de materiales y recursos didácticos. Se afirma que todos pueden aprender y que la clave es encontrar los mejores modos para que ello suceda. El documento no refiere a estrategias concretas sobre cambios en el puesto de trabajo de los docentes. Para el trabajo conjunto solo se mencionan las jornadas institucionales como momento privilegiado para la construcción de acuerdos.

El trabajo colaborativo aparece también como imperativo en documentos sobre evaluación. Así, la Comunicación Conjunta N° 1 de 2022 de la Subsecretaría de Educación y la Dirección Provincial de Educación Secundaria establece que si bien la enseñanza está organizada por materias, se deberá promover un abordaje por áreas a fin de favorecer la integración curricular. En 2023 se continúa con evaluaciones según las categorías utilizadas durante la pandemia (Trayectoria Educativa Avanzada, Trayectoria Educativa en Proceso y Trayectoria Educativa Discontinua), mediante registros cualitativos y desarrollo de instancias de intensificación de la enseñanza.

Por último, interesa mencionar la introducción de estos temas en los nuevos diseños curriculares de la formación de docentes para el nivel secundario, aprobados durante los gobiernos de Vidal y de Kicillof.<sup>6</sup> En unos y otros se incorporaron materias y contenidos referidos a la diversidad de las trayectorias educativas y a la necesidad de diseñar propuestas didácticas heterogéneas, con una organización flexible de la enseñanza, los tiempos y espacios escolares como contrapuesta a criterios homogéneos y selectivos<sup>7</sup>. En ningún caso se acompañan esos contenidos de otros referidos a las condiciones institucionales y laborales para hacer ello posible.

### **Santa Fe**

Santa Fe cuenta con 262.931 estudiantes de secundario común (2021) que representan el 6,5% de la matrícula del nivel del país. El 69% asiste a escuelas públicas (Dirección de Información Educativa, 2022).

En 2023, durante el gobierno de Perotti, la Provincia inició un proceso de cambio en la secundaria, a partir de la consolidación de modificaciones desarrolladas durante la pandemia. Se partió del diagnóstico, en dichos públicos de la por entonces Ministra de Educación Cantero, de que las políticas implementadas entre 2020 y 2022 generaron una mejora sustantiva en todos los indicadores educativos y que indicaban un camino acertado.

A inicios de 2023, a través del “Documento Base. Versión preliminar. Trayectoria única obligatoria. La escuela en el mandato de la obligatoriedad” la cartera educativa estableció orientaciones para los niveles obligatorios con tres ejes: la cuestión vincular, la responsabilidad –con énfasis en el docente- y la confianza. Allí se introdujo el programa “Escuela secundaria de avance continuo”, al que las instituciones ingresarán

---

<sup>6</sup> En 2017 el gobierno de Vidal aprobó nuevos diseños para los Profesorados de Educación Secundaria en Lengua y Literatura, Matemática e Inglés. En 2022, el gobierno de Kicillof renovó los planes de los Profesorados de Educación Secundaria en Filosofía, Ciencia Política, Biología, Economía, Física, Geografía, Historia y Química. Hasta estas modificaciones, los docentes para secundaria se formaban con los diseños de la reforma menemista.

<sup>7</sup> Asignaturas como Educación para la diversidad, Trayectorias educativas de jóvenes y adultos y materias optativas sugeridas.

voluntariamente<sup>8</sup>, y que permite la promoción acompañada al año subsiguiente con materias no acreditadas. En ese caso, los estudiantes deberán asistir a espacios de “intensificación de la enseñanza” en horario extraescolar y a cargo de una nueva figura, denominada Docente Acompañante de Trayectorias. Se asegura que ello fortalecerá las plantas docentes, aliviará la tarea de los profesores y propiciará el trabajo conjunto. Al final del ciclo lectivo se prevé una evaluación integral a cargo de un Consejo Académico, conformado por docentes representantes de cada espacio curricular, preceptores, tutores facilitadores de la convivencia<sup>9</sup> y el equipo directivo. Si el Consejo fundamenta que no hubo avances, la Supervisión Escolar podrá aprobar la permanencia en el mismo año, con un acompañamiento personalizado.

Además, las escuelas de avance continuo deberán desarrollar, durante el último año, prácticas profesionalizantes y laborales, experiencias de formación profesional y articulaciones con el nivel superior.

Respecto del conjunto del nivel secundario, el documento determina al ciclo básico de las escuelas orientadas (1° y 2° año) como una unidad pedagógica y establece la promoción acompañada del primero al segundo año en todos los casos necesarios. Además, estipula que las escuelas deberán acordar criterios colectivos de evaluación y habilitar instancias de trabajo colaborativas aunque no se detalla el modo en que se implementará.

Cabe mencionar dos documentos preparatorios de esta propuesta. Uno es el material remitido a las escuelas para una jornada institucional del nivel, con el título “Secundaria renovada”. A partir de la descripción de diversas situaciones de adolescentes con adicciones, problemas de salud, situaciones de abuso y necesidad de trabajar, se plantearon preguntas respecto de qué cambios institucionales debieran impulsarse para su acompañamiento. Se envió también un cuestionario con respuestas cerradas, orientadas a reflexionar sobre aspectos organizativos, dispositivos de acompañamiento a los estudiantes, formas de cursado, organización de tiempos y espacios, criterios de evaluación, promoción y acreditación, formatos curriculares y organización de contenidos, apoyos externos para atender “trayectorias fragilizadas”, articulación con organizaciones productivas e instituciones de educación superior, aspectos ligados al plano afectivo, la Educación Sexual Integral y la generación de espacios de participación estudiantil. Si detallamos los temas es para advertir que no se incluyó ningún ítem referido al puesto de trabajo docente ni a su participación en la toma de decisiones institucionales, evidenciando qué cambios se legitiman como posibles y cuáles son excluidos de la discusión.

El segundo documento es la Resolución N° 2303 de 2022 del Ministerio provincial que aprobó las “Orientaciones pedagógicas para el cierre evaluativo del trienio 2020-2021-2022 para el nivel secundario”. La norma subraya que la evaluación debe apartarse de una perspectiva expulsora y establece formas de aprobación de materias por agrupamientos, a través de proyectos, ejes problemáticos o “núcleos interdisciplinarios”, según las necesidades de cada estudiante. En la secundaria orientada, las once materias del ciclo básico son agrupadas en cuatro trayectos y en el ciclo orientado en cinco, cada uno de los cuales estaría integrado por hasta cuatro materias a definir por cada institución en base a un modelo sugerido. Se apeló al trabajo colaborativo de los docentes para una evaluación “integral y holística” de cada estudiante, por trayecto. La norma habilitó la promoción acompañada para estudiantes de 1° y 2° año que no hubieran aprobado todos los espacios y, para el resto de los años, finalizado

---

<sup>8</sup> Al momento de escribir este artículo habían ingresado 145 escuelas orientadas y técnicas, públicas y privadas de los 877 establecimientos del nivel. Cabe señalar que el carácter “voluntario” del ingreso está condicionado por el acceso al equipamiento del programa.

<sup>9</sup> En 1999, se instituyó el programa de Tutorías con la figura del Profesor Tutor para el 8° año del por entonces tercer ciclo de EGB. En 2009 se aprobó el Programa de Profesores-Tutores como Facilitadores de la Convivencia y, en 2017, se creó el espacio curricular Ruedas de Convivencia en todos los establecimientos de educación secundaria y técnica.

el período de acompañamiento de febrero, estableció que promoverían al curso siguiente cuando no adeudasen más de dos trayectos curriculares, es decir, hasta ocho materias.

Si bien excede a este trabajo el análisis del desarrollo del programa, consideramos importante relevar pronunciamientos de sindicatos docentes. Respecto de la Escuela secundaria de avance continuo, la seccional Rosario de la Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFÉ) cuestionó la ausencia de participación de los docentes en la definición de los cambios, acotada a algunas jornadas institucionales, y la falta de respuestas frente a problemáticas estructurales del nivel: cargos faltantes, aulas insuficientes, cursos superpoblados, “docentes taxi” y, centralmente, las condiciones de vida de los estudiantes. Denunciaron la intensificación laboral que supone realizar informes cualitativos, considerando la cantidad de estudiantes entre distintas materia y cursos, y la imposibilidad del trabajo colegiado en esas condiciones. Manifestaron su preocupación por el aprendizaje de contenidos relevantes, las dificultades para abordar temas de un año sin que los estudiantes hayan estudiado los contenidos previos necesarios y señalaron que las instancias de “intensificación” terminan siendo un cúmulo de actividades realizadas en poco tiempo, sin garantías de aprendizaje. Además, plantearon dudas sobre las condiciones de contratación de los docentes acompañantes de trayectorias (AMSAFÉ Rosario, 2023).

## **CABA**

Los 205.833 estudiantes de secundaria común de la Ciudad representan el 5% de la matrícula del nivel del país. Es la jurisdicción con mayor peso del sector privado que, en media, concentra a prácticamente la mitad de los estudiantes (49%) (Dirección de Información Educativa, 2022).

La historia reciente del nivel presenta particularidades: su permanencia como tal durante la reforma educativa de los 90, al no transformarse la estructura; el establecimiento de su obligatoriedad en 2002, previo a la Ley de Educación Nacional; y el desarrollo temprano de experiencias para jóvenes no escolarizados como las Escuelas Municipales de Educación Media, a inicios de 1990 (Más Rocha, 2007) y las Escuelas de Reingreso en 2004 (Grupo Viernes, 2008). Además, diversos programas incluyeron horas institucionales, como el Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media, creado en 2000, y el programa de tutorías para primer y segundo año, lanzado en 2005/2006, que incorporó la figura de profesor-tutor. En 2008 se sancionó la Ley N° 2.905 de Régimen de Profesores por Cargo que se sumó a las escuelas del “Proyecto 13”<sup>10</sup> aún vigentes y a algunos puestos de las Escuelas de Reingreso. Sancionada durante el gobierno de Macri, la norma creó un cargo de tiempo completo, de 36 horas cátedra, y cuatro cargos de tiempo parcial de distinta duración, con un porcentaje de horas extraclase de entre el 30% y el 50%. Los docentes designados bajo esta modalidad deben asistir a una reunión semanal institucional.<sup>11</sup>

En 2012 comenzó a diseñarse la denominada Nueva Escuela Secundaria (NES) que implicó la reforma de los planes de estudio. En 2017, durante el gobierno de Rodríguez Larreta, se lanzó la Secundaria del Futuro, como profundización de la NES. De implementación progresiva en escuelas públicas y privadas, en 2023 se completó la incorporación de las escuelas públicas al programa. Siguiendo las resoluciones del CFE, se planteó como eje la modificación de la matriz tradicional del nivel, con énfasis en la innovación. Se afirmó la

---

<sup>10</sup> Aprobado en 1970 a nivel nacional, se trató de un Régimen de Profesores designados por cargo, en algunas escuelas secundarias del país.

<sup>11</sup> El Ministerio de Educación de la Ciudad no publica información sobre cantidad de cargos, diferenciados por los cinco tipos existentes, ni de docentes de secundaria designados bajo esa forma. Según los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación, CABA es la jurisdicción con mayor cantidad de cargos docentes frente a alumnos en las secundarias públicas de educación común. Entre 2008 y 2021 dichos cargos pasaron de 3.800 a 11.970 mientras las horas cátedras prácticamente no variaron. (Por la forma de presentación de la información del 7° año en la estructura de cada jurisdicción, no queda claro si el dato de 2008 incluye cargos docentes de 7° grado de primaria).

necesidad de diversificar y flexibilizar las propuestas de enseñanza y avanzar en abordajes interdisciplinarios mediante proyectos, áreas y aulas temáticas. Para ello se sostuvo la necesidad de garantizar espacios de trabajo conjunto entre docentes. Otros objetivos fueron potenciar la función tutorial para el acompañamiento individualizado de los estudiantes, a través de un Plan Personal de Trabajo, y el desarrollo de prácticas profesionalizantes, durante el último año, en organizaciones vinculadas al trabajo. Entre 2018 y 2021 se aprobó normativa sobre la planificación interdisciplinaria colaborativa y se asignaron horas extraclase a los docentes de 1° y 2° año de las escuelas del programa.

Los documentos oficiales hacen hincapié en incorporar innovaciones tecnológicas a la enseñanza y generar “propuestas desafiantes”, de cara a la formación de ciudadanos del siglo XXI a quienes se concibe como alfabetizados digitalmente, críticos, cooperativos, creativos y con capacidad de adaptación. Plantean que los docentes deben abandonar las clases expositivas y convertirse en “facilitadores del conocimiento”, acompañando el aprendizaje autónomo y diverso de cada estudiante, mediado por la tecnología y con propuestas de “gamificación” por plataformas. Se propone la eliminación de la evaluación por escala numérica y la implementación de un sistema de créditos que avale los distintos recorridos de aprendizaje según el Plan Personal de Trabajo.

Los dos sindicatos más relevantes de CABA, la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) y la Asociación de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS), criticaron la orientación de la reforma, la falta de debate y las prácticas profesionalizantes por su enfoque adaptativo a la lógica empresarial y al trabajo flexible. ADEMYS denunció también el lugar residual otorgado a la formación de sujetos críticos, la pérdida de contenidos científicos y las presiones sobre la docencia para facilitar la aprobación de los estudiantes de manera de mejorar los indicadores educativos. Reclamó por las numerosas dificultades que implicó la coordinación de reuniones de planificación conjunta dada la diversidad de la jornada laboral de cada docente, con horas cátedra y cargos distribuidos en distintas escuelas y turnos. Por último, denunció la creación del “suplemento de apoyo a la función tutorial”, por su carácter no remunerativo ni bonificable, a término y por atentar contra la transparencia en el acceso a los cargos.<sup>12</sup>

Finalmente, nos interesa referirnos al nuevo Régimen Académico (2022), que consolidó y profundizó modificaciones previas. Según la conformación de su planta, las instituciones deben: ofrecer “formatos pedagógicos” variados; ampliar las propuestas interdisciplinarias potenciando espacios de trabajo colaborativo, como los Proyectos de Aprendizaje Interdisciplinario en el ciclo orientado; desarrollar estrategias de acompañamiento de trayectorias como el Trayecto de Articulación para primer año, el Proyecto Institucional de Tutoría para el ciclo básico y el Plan Personal de Orientación y Plan de Fortalecimiento de la Orientación para el ciclo orientado; diseñar un Proyecto de Seguimiento Institucional de la Asistencia.

Respecto de la evaluación se establece la toma de decisiones colectivas, con informes cualitativos por estudiante e instancias de apoyo personalizadas; la elaboración de un Proyecto de Intensificación de Aprendizajes institucional para posibilitar aprendizajes no alcanzados; la promoción acompañada con más de dos materias pendientes (más de dos para promocionar a segundo y tres/cuatro para el resto de los años, según la carga horaria), con un Plan Personal para el Fortalecimiento de los Aprendizajes y Acreditación que incluya instancias dentro y fuera de la escuela, en la semana y/o sábados, presenciales o virtuales y mediante otros programas del Ministerio; la acreditación integrada de materias articuladas o consecutivas; la permanencia excepcional en primer año, definida por la Supervisión Escolar a propuesta de la institución; la permanencia en el resto de los años si al finalizar los períodos de apoyo el estudiante cuenta con entre tres y cuatro materias pendientes, según carga horaria y decisiones del equipo docente; el cursado únicamente de las materias pendientes

---

<sup>12</sup> El suplemento es asignado por los directivos a un miembro del “equipo tutorial” para la consolidación del “Plan Personal de Aprendizaje”. Dicho equipo está conformado por el Departamento de Orientación Escolar, el coordinador de tutores, tutores, preceptores, ayudante de trabajos prácticos y maestros de enseñanza práctica.

en caso de permanencia; el diseño de “formatos y dispositivos pedagógicos alternativos” para la acreditación de espacios pendientes, mediante actividades sincrónicas o asincrónicas, en contraturno, de forma remota, etcétera.

Junto con el cambio de Régimen se creó una Comisión de Seguimiento y Monitoreo de su implementación que se ocupará, además, de proponer instancias de formación. Está integrada por funcionarios del Ministerio y dos representantes de entidades intermedias del sector privado, sin participación de representantes estudiantiles ni docentes.

### **Río Negro**

Río Negro cuenta con 63.761 estudiantes de secundaria común los que representan el 1,6% de la matrícula del nivel del país. El 80% asiste a escuelas públicas (Dirección de Información Educativa, 2022).

La Provincia cuenta con antecedentes de reforma del nivel, con concepciones y en momentos históricos diferentes. Con la reapertura democrática y mediante un proceso participativo, se impulsaron cambios en la escuela media, dos décadas antes del establecimiento de su obligatoriedad a nivel nacional. A partir del cuestionamiento a la fragmentación de la enseñanza por materias, el enciclopedismo y la designación de los profesores por hora, en 1986 el Consejo Provincial de Educación (CPE) aprobó un diseño curricular con una organización por áreas teórico-prácticas en dos ciclos (Básico Unificado y Superior Modelizado) y la designación de los profesores por cargo, con tiempo para el intercambio y la planificación de talleres interdisciplinarios.

En la década siguiente, si bien la jurisdicción no modificó la estructura según la Ley Federal de Educación, adecuó el sistema a sus lineamientos. Como resultado, en 1996 se derogó el diseño anterior y se suprimieron los cargos docentes, proceso interpretado como una contrarreforma neoconservadora (Barco *et. al.*, 2012).

Entre 2005 y 2010 se desarrollaron cambios curriculares. Se conformaron cargos por concentración horaria con escasas horas extraclase y nuevos puestos de apoyo: referente TIC, profesor adjunto, coordinador interdisciplinar, docente tutor para primer año. Así, se introdujeron formas de flexibilización laboral para el dictado de asignaturas y talleres, delegando en nuevos puestos tareas de planeamiento pedagógico que en la reforma de los 80 eran impulsadas colectivamente (Barco *et. al.*, 2012).

Durante el gobierno de Weretilneck, se sancionó la Ley Orgánica de Educación N° 4819 de 2012 que estableció los siguientes criterios organizativos para la educación secundaria: integración de la enseñanza disciplinar en áreas del conocimiento, organización del trabajo docente por cargo con horas extraclase y desarrollo de alternativas de acompañamiento de las trayectorias escolares mediante adecuaciones de formatos, modalidades de cursado y criterios de evaluación, acreditación y promoción.

Siguiendo la Ley provincial y los acuerdos federales, el Consejo Provincial aprobó una nueva estructura curricular, denominada Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN), a ser implementada desde 2017 (CPE, Resolución N° 3991 de 2016). Esta determinó que la enseñanza debe “atender a la diversidad” y presentar diferentes “formatos” (seminario, taller, foro, ateneo, parlamentos, grupos de investigación). Estableció un currículo por áreas e inter-áreas con abordaje disciplinar e interdisciplinar y espacios que pretenden desarrollar el “pensamiento complejo”: Taller de Problemáticas Complejas, Espacio Interdisciplinar de Ciencias Sociales, Taller de Comunicación y Taller de Resolución de Problemas.

Para el trabajo colaborativo entre docentes estableció la designación por cargos de 9, 16 y 25 horas reloj, dos de las cuales deben destinarse a una Reunión de Área de todos los docentes del turno, por campos de conocimiento. Los cargos de 9 horas dedican el resto del tiempo a



la enseñanza mientras que los demás lo distribuyen en tareas de enseñanza, acompañamiento a las trayectorias escolares y coordinación de áreas y/o ciclo.<sup>13</sup>

En 2017 quedó establecido el nuevo Régimen Académico para los 93 bachilleratos orientados públicos (CPE, Resolución N° 4617 de 2017). Sus fundamentos sostienen que se busca garantizar una formación relevante; fortalecer la enseñanza y los aprendizajes; sostener trayectorias escolares “plenas, continuas y completas”; modificar las prácticas escolares selectivas, meritocráticas e individualistas que se atribuyen a la “escuela tradicional”; renovar el curriculum y potenciar formas participativas en la toma de decisiones.

Se incluyen figuras como el coordinador de Área y/o Unidad Curricular-Coordinador de Ciclo, seleccionado anualmente por los docentes; el tutor institucional, ocupado del seguimiento de las trayectorias escolares, en coordinación con los preceptores; y el Referente del Espacio de Vida Estudiantil, espacio para promover la participación de los estudiantes en la gestión democrática de las instituciones a través de los Centros de Estudiantes y de la organización de diversas actividades. Se creó, además, un Comité Académico como espacio colegiado de intervención ante casos de estudiantes que superen el máximo de inasistencias o que no hayan avanzado en su trayectoria pese a las diversas propuestas de reorientación. Lo integran el equipo directivo, docentes coordinadores de áreas, un miembro de los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico, un representante del Centro de Estudiantes y un representante de la Comunidad de Padres del establecimiento.

Respecto de la evaluación, queda eliminada la repitencia como tal dado que se estableció una organización cuatrimestral con diversas instancias para la acreditación. Al inicio y final de cada cuatrimestre se organizan dos espacios quincenales denominados “Articulación/Complementación de saberes” y “Fortalecimiento de las trayectorias” de asistencia obligatoria para todos los estudiantes. Para quienes requieran “continuar con la construcción de saberes relevantes” se consideran estrategias específicas: acompañamiento de un docente del área, organización de pequeños grupos de trabajo, etc. Al final del año se organiza el espacio “Complementación y acreditación de saberes” para estudiantes con materias pendientes. Los docentes deben diseñar diferentes recorridos, atendiendo a los ritmos, intereses, estilos y necesidades de cada estudiante y generar instancias de “reorientación de trayectorias”, con estrategias diversas.

Los dos primeros años son concebidos como Bloque Académico. Al finalizarlo, los docentes elaboran un Informe Final de seguimiento de la Trayectoria del Bloque Académico indicando si el estudiante inicia el ciclo orientado con el total de las materias acreditadas o si deberá asistir paralelamente a instancias de “construcción de saberes” por las materias pendientes. De considerarlo necesario, el Comité Académico diseñará una propuesta que permita avanzar con las materias acreditadas y permanecer en las demás. El ciclo orientado sigue un esquema similar, con acreditación por materia y en cada cuatrimestre.

Para la acreditación de las materias pendientes podrá incluirse el acompañamiento de otro docente del área, la asistencia a otro agrupamiento o, como último recurso, a otro turno ya que se interpreta que ello podría percibirse como una medida punitiva.

Finalmente, quedan eliminadas las instancias de acreditación de “previas” y se seleccionan “saberes prioritarios” del área con instancias de apoyo. Por ejemplo, un estudiante puede comenzar a cursar Matemática de cuarto año adeudando Matemática de los tres años previos pero con una “propuesta adecuada a su necesidad”.

Los escasos años que pasaron desde que se lanzó la ESRN y el impacto de la pandemia no permiten evaluar los cambios impulsados y sus resultados. Al inicio de su implementación, la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER) reclamó por la falta de

---

<sup>13</sup> En la Resolución CPE N° 3991 de 2016 se afirma que, previo a la ESRN, coexistían planes de estudios y condiciones de trabajo diversas, con casos de estructura por áreas y horas para el trabajo conjunto. Por otro lado, la norma de creación de cargos estableció que las escuelas privadas deben incorporarse progresivamente a la ESRN.

garantías presupuestarias y pedagógicas. Un trabajo de 2020 señala que los docentes identificaban la conformación en áreas y el trabajo interdisciplinario como la mayor dificultad de la ESRN (Bulfon *et al*, 2020). Los operativos de evaluación aún no permiten extraer conclusiones: Aprender 2019 examinó a estudiantes del último año del secundario, cuya escolarización es previa a la ESRN. Los resultados del siguiente operativo realizado en secundaria, Aprender 2022, aún no están disponibles y, de todos modos, estarán atravesados por los efectos de la pandemia.

### **Los cambios sometidos a crítica: tendencias comunes y consideraciones finales**

El análisis de las medidas impulsadas por el CFE y las jurisdicciones permite identificar tendencias y concepciones comunes.

Los documentos oficiales reconocen la incidencia de las condiciones materiales de vida de los estudiantes en sus desempeños escolares, pero, frente a ello, la herramienta principal de intervención es cambiar la organización escolar. Se asigna a la escuela la posibilidad de romper la reproducción de la pobreza mediante modificaciones pedagógicas y organizacionales. Así, se configura un discurso “posibilista” que termina negando el peso de las condiciones de vida y confiere a la escuela y sus docentes la responsabilidad por la trayectoria de cada estudiante. Ello se observa tanto cuando la fundamentación de los cambios alude al derecho, la inclusión y la justicia social (como en las resoluciones del CFE de 2009 y 2020/2022, en la reforma de Río Negro o en las medidas recientes de PBA), cuanto en la que focaliza en la innovación y la formación para el siglo XXI (como en las medidas de CABA y en las resoluciones del CFE entre 2016 y 2019).

A su vez, las propuestas son el resultado de decisiones –no explicitadas- respecto del financiamiento educativo. Se consolida un modo de gestión del sistema educativo y de la escuela secundaria en particular que impulsa reformas sin incrementar suficientemente el presupuesto educativo e, incluso, en momentos de clara reducción. En este sentido, el incremento presupuestario entre 2005 y 2011 (Claus y Bucciarelli, 2020) permitió el financiamiento de políticas como el PMI, programas socioeducativos y la recomposición del salario docente en la mayoría de las provincias, pero demostró ser insuficiente para desarrollar medidas estructurales y de largo alcance. Nos referimos, especialmente, a la construcción de las escuelas y la apertura de las secciones necesarias para garantizar la obligatoriedad del nivel y a la oportunidad de que la expansión de la planta docente se diera a través de profesores designados por cargo y no por hora cátedra/módulo. Considerando el estancamiento del financiamiento educativo a partir de 2011 y su reducción desde 2016/2017 –en términos reales y como porcentaje del Producto Bruto Interno, con alguna oscilación entre esos años- y el peso de los salarios en el presupuesto del sistema educativo argentino, las reformas del secundario se impulsaron al tiempo que se produjo un estancamiento y caída de salarial de los profesores en prácticamente todo el país. Excepto la referencia al financiamiento del PMI en una de las resoluciones de 2009, ninguno de los demás acuerdos del CFE sobre secundaria estuvo acompañado por un plan de financiamiento con metas y compromisos del Estado nacional, de las provincias y CABA. Ello responde a la ausencia de una nueva norma sobre financiamiento educativo ya que la Ley N° 26.075/05 estableció metas hasta 2010.

Otro rasgo de los cambios es que fueron definidos e instrumentados verticalmente, sin espacios reales de debate con los estudiantes y docentes como directamente involucrados. El trabajo colaborativo de los profesores quedó limitada al modo de ejecutar medidas diseñadas por otros. Ello es aún más notorio en CABA, cuyos funcionarios explicitan que el diseño de los cambios corresponde a los especialistas, pero está también presente en PBA, Santa Fe y en el funcionamiento del CFE. En Río Negro, la reforma incluyó objetivos referidos al incremento de la participación y fue resuelta por el CPE como órgano colegiado lo que implicaría una caracterización específica del proceso.

En los documentos para la discusión en jornadas docentes, espacio acotado impulsado por ejemplo en PBA y Santa Fe, se manifiesta un enfoque que abstrae los aspectos pedagógicos de las condiciones materiales y laborales. El supuesto tácito es que se puede discutir el formato escolar haciendo caso omiso de los recursos, aun cuando estos actúan como fuerte limitantes de los cambios. La restricción presupuestaria condiciona el tipo de medidas que, al mismo tiempo, se instalan como las únicas posibles. Así, se refuerza una separación entre el debate sobre aspectos pedagógico-didácticos y las condiciones para concretar los cambios.

Como vimos, no existen compromisos federales presupuestarios para avanzar hacia la designación por cargo del docente de media, con horas extraclase para las numerosas tareas establecidas por la normativa. La posibilidad de Río Negro y CABA de avanzar en ese sentido respondería, en parte, a que son dos de las jurisdicciones con mayor inversión por alumno estatal, situación derivada de sus ingresos y baja matrícula. Aun así, ambas desarrollaron las reformas al tiempo que redujeron el porcentaje del gasto educativo sobre el gasto público y la porción de inversión para secundaria sobre el total de los niveles<sup>14</sup>. Una cuestión que es preciso estudiar es la evolución de la masa salarial total, los cambios en las condiciones laborales de los docentes de esas jurisdicciones y el funcionamiento de las horas extraclase. Del análisis de la normativa que regula los cambios en Río Negro y CABA se desprende que las horas institucionales asignadas no son suficientes para el desarrollo de las tareas previas y posteriores a la enseñanza –que históricamente no fueron incluidas en la jornada laboral del docente de media- dada las numerosas y nuevas tareas que se exigen como parte de las reformas. Esto es más notorio en CABA por los múltiples dispositivos que las instituciones deben garantizar para el acompañamiento de los estudiantes. Las horas institucionales se destinan, principalmente, a apoyar las trayectorias y establecer criterios comunes de trabajo dejando fuera de la jornada las tareas de preparación de clase y evaluación.

Las experiencias desarrolladas en PBA de asignación de módulos institucionales fueron acotadas, a término y, en general, sin garantías estatutarias. Allí y en Santa Fe los mandatos de seguimiento de las trayectorias escolares se tradujeron en intensificación del trabajo o en respuestas burocratizadas al no asignar horas específicas. Ello se observa, por ejemplo, en el requerimiento de que docentes designados por hora cátedra/módulo deban elaborar estrategias personalizadas e informes cualitativos por alumno, con un mínimo de doscientos estudiantes a cargo distribuidos en diversas instituciones y turnos. Además, la evolución salarial de los últimos años llevó a la sobrecarga de horas para conformar el salario, lo que incrementa la cantidad de estudiantes. A su vez, los cambios impulsados supusieron la creación de figuras nuevas como el profesor acompañante de trayectorias que introdujeron formas de flexibilización laboral y mecanismos de selección por fuera de los estatutos.

Pese a las diferentes concepciones políticas y pedagógicas de los distintos gobiernos y etapas, ganó consenso un discurso que subraya el reconocimiento de las diversas trayectorias y cuestiona la matriz homogénea de la educación común y sus formas de evaluación por generar procesos selectivos y excluyentes. En efecto, las ciencias sociales han estudiado profundamente los modos en que el sistema educativo reproduce procesos de diferenciación social. Sin embargo, el modo en que se abordan las trayectorias no significa necesariamente lo opuesto, sino que puede constituirse en una nueva forma de expresión de la diferenciación educativa (Oreja Cerruti y Carcacha, 2017). Que el cambio de formato y prácticas escolares - con las limitaciones señaladas- pueda resolver los efectos de la pobreza estructural en los desempeños escolares es, cuanto menos, ingenuo. El foco en lo que cada uno puede aprender y los “planes de aprendizaje” individuales, como se impulsan en CABA, profundizan la fragmentación y exacerbaban la diferenciación en múltiples individualidades. Allí donde se enfatiza que las instituciones deben generar distintas estrategias para garantizar aprendizajes

---

<sup>14</sup> En ambos casos el porcentaje de gasto educativo sobre el gasto público descendió progresivamente: en CABA del 26% en 2010 al 16,7% en 2021 y, en Río Negro, del 33,8% en 2013 al 27% en 2021. La porción destinada a secundaria, sobre el total de niveles, descendió en Río Negro del 29% en 2017 al 23% en 2019; en 2021 regresó al 29%. En CABA, esa porción disminuyó del 25% en 2016 al 20% en 2021 (Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación).

subyace un voluntarismo pedagógico que responsabiliza a las escuelas y a sus docentes por los resultados de los estudiantes. La idea de que los profesores deben atender la diversidad se contradice, a la vez, con el hecho de que las escuelas son cada vez más homogéneas según la fracción social que reciben, como expresión de los procesos de fragmentación social.

Respecto de la flexibilización de las pautas de evaluación, acreditación y promoción, se plantean dudas sobre los mecanismos que permiten avanzar en las materias sin contar con los conocimientos previos necesarios para la comprensión de los nuevos; también respecto de que las instancias denominadas de “intensificación” de los aprendizajes logren los objetivos que se les asignan. La reducción de la repitencia –vieja aspiración neoliberal en pos de la eficiencia del gasto- seguramente mejorará la retención y la terminalidad del nivel. Sin embargo, en las condiciones sociales someramente descritas y con las restricciones presupuestarias que determinan la situación de la escuela secundaria, muy posiblemente redundará en la pérdida de conocimientos científicos por parte de porciones crecientes de la clase trabajadora. Consideramos necesario avanzar en el estudio de esos procesos y analizar críticamente los nuevos sentidos comunes que se instalan en el campo educativo de manera de contar con mayores herramientas para actuar frente a la diferenciación educativa.

### Referencias bibliográficas

BARCO, Silvia; PENAS, Paula; POSE, Susana; y RODRÍGUEZ, Mónica (2012). “Las políticas de reforma de la escuela secundaria en la provincia de Río Negro desde la década de 1980 hasta la actualidad: diseños curriculares y organización del trabajo docente”, en Más Rocha; Gorostiaga; Tello; y Pini (comps.), *La educación secundaria como derecho* (49-109). Buenos Aires: La Crujía.

BELTRÁN LLAVADOR, Francisco (2010). *Organización de instituciones socioeducativas: imposibilidad y desórdenes*. Valencia: Reproexpres.

BRISCIOLI, Bárbara (2016). “La incidencia de las condiciones de escolarización del Nivel Secundario en la construcción de las trayectorias escolares”, en *Perfiles Educativos*, 3ª época, vol. XXXVIII, Nº 154, 134-153.

BULFON, Pablo; FONTANA, Laura; y ROMERO, Sandra (2020). “Régimen Académico y Producción de Subjetividades en las Escuelas Secundarias de Río Negro”, en *Confluencia de Saberes* Nº2, Año 1, 154-173.

CARDINI, Alejandra y D’ALESSANDRE, Vanesa (2019). *Transformar la educación secundaria. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

CLAUS, Agustín y BUCCIARELLI, M. Eugenia (2020). “El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal”. Buenos Aires: CIPPEC.

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN EDUCATIVA (2022). *Anuario Estadístico Educativo 2021*. Buenos Aires: Secretaria de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

GRUPO VIERNES (2008). “Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Propuesta Educativa*, Nº30, 57-69.

IÑIGO CARRERA, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen 1. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa 1882-2004*. Buenos Aires: Imago Mundi.

KORNBLIHTT, Juan; ESPRO, Manuel; SUSTER, Mateo; y MUSSI, Emiliano (2023). “La economía argentina reciente (2003-2019). Las razones del deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera”, en Cáceres, V. (ed), *Economía política: aportes para la enseñanza*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

MÁS ROCHA, Stella M. (2007). "Una política para la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires: de un proyecto democratizador a una escuela reproductora" en *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, vol.1, Nº1, 29-53.

MONTES, Nancy y PINKASZ, Daniel (2020) (comps). *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Flacso.

OREJA CERRUTI, M. Betania; CARCACHA, Guillermo (2017). "Reforma, cambio o revolución: *That is the question*. Un análisis de las políticas educacionales de Cambiemos" en *Revista EPQ? D-M-D' Nº1*, 17-22.

PINKASZ, Daniel (2015). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Ciudad Autónoma de Buenos: FLACSO.

TERIGI, Flavia (2008a). "Los desafíos que plantean las trayectorias escolares" en Dussel et al. *Jóvenes y docentes en el mundo de hoy* (161-178). CABA: Santillana.

----- (2008b). "Lo mismo no es lo común: la escuela común, el *currículum* único, el aula estándar, y otros esfuerzos análogos por instituir lo común" en Frigerio y Diker (comps.) *Pensar lo común* (209-221). Buenos Aires: Del Estante.

TERIGI, Flavia y BRISCIOLI, Bárbara (2020). "Investigaciones producidas sobre 'trayectorias escolares' en educación secundaria (Argentina, 2003-2016)" en Montes y Pinkasz (119-172).

TOSCANO, Ana (coord.) (2012). *Adolescentes y secundaria obligatoria. Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes (CESAJ). Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires: UNICEF/UNGS.

TUÑÓN, Ianina (2022). "Condiciones de vida y desarrollo de la infancia: continuidades y rupturas en la salida de la pandemia". Observatorio de la Deuda Social Argentina. Documento estadístico Nº1. Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/14391>

UTE (2017). "Por el futuro de la secundaria". Recuperado de: <http://198.199.81.162/phocadownload/01-08-suple%20ute-291017.pdf>

#### Fuentes consultadas

ADEMYS (2017). "¿Qué sucede en las escuelas pioneras de la 'Secundaria del futuro'?" Recuperado de: <https://www.ademys.org.ar/v2/la-secundaria-del-futuro/>

AMSAFÉ Rosario (2023). "Trayectoria única. Una Reforma educativa que genera más problemas que soluciones". Recuperado de: <https://m.amsaferosario.org.ar/page/noticias/>

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. Resoluciones Nº 84, 88 y 93 de 2009, Nº 188 de 2012, Nº 285 de 2016, Nº 330 de 2017, Nº 363 y 368 de 2020, Nº 397 de 2021 y Nº 423 de 2022.

GOBIERNO DE CABA (2017) "La escuela que queremos. Profundización de la NES". Disponible en <https://buenosaires.gob.ar/secundaria-del-futuro/>

GOBIERNO DE CABA. Ley Nº 2.905 de 2008.

----- Ministerio de Educación. Resolución Nº 970 de 2022.

GOBIERNO DE PBA. Dirección General de Cultura y Educación (2022). Líneas prioritarias de la Dirección Provincial de Educación Secundaria para el período 2022-2023.

----- (2022) Comunicación Conjunta Nº 1.

GOBIERNO DE RÍO NEGRO. Ley Orgánica de Educación Nº 4819 de 2012.

----- (2017) Consejo Provincial de Educación, Resoluciones Nº 3991 de 2016 y Nº 4617.

GOBIERNO DE SANTA FE, Ministerio de Educación. Resolución N° 2303 de 2022 y Circular N° 1 de 2023. Argentina: Ministerio de Educación.

----- (2022) “Secundaria Renovada”. Argentina: Ministerio de Educación.

Cita sugerida: OREJA CERRUTI, María Betania (2023). “Las trayectorias como principio estructurante de las políticas para la escuela secundaria en Argentina: un análisis crítico de las orientaciones gubernamentales” en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 38-54. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 10 de abril de 2023

Aceptado: 27 de mayo de 2023

## La innovación en las políticas para la escuela secundaria y el gobierno de la educación de la Alianza Cambiemos (2016-2019)

*Innovation in policies for secondary school and the government of education of the Cambiemos Alliance (2016-2019)*

**Vanesa ROMUALDO\***

### RESUMEN

En este artículo nos proponemos analizar desde una perspectiva crítica cómo la innovación se configuró como una de las ideas rectoras de las transformaciones realizadas en materia educativa por la gestión nacional de la Alianza Cambiemos entre 2016 y 2019 en la Argentina con el objetivo de modificar lo realizado en los años anteriores por las gestiones del Frente para la Victoria, en un contexto de predominio de perspectivas gerencialistas y neoliberales del Estado. Este trabajo es parte de una tesis doctoral y da cuenta, en primer lugar, de las reformas que se le hicieron a la escuela secundaria en nombre de la innovación tomando en cuenta tanto el aspecto curricular como la función que le fue otorgada. Y, en segundo lugar, evidencia de qué manera la innovación apareció como un principio que guió los cambios realizados en la arquitectura institucional del Estado y la modernización de las herramientas para el planeamiento educativo y los procesos de gestión de fondos transferidos de la Nación a las provincias. La investigación se llevó adelante mediante una metodología de tipo cualitativo. Se realizaron 46 entrevistas semiestructuradas a técnicos y funcionarios públicos del sector educativo nacional y jurisdiccional entre 2018 y 2020 y, además, se recopilaron y analizaron documentos y datos secundarios. El análisis de los datos se realizó siguiendo la teoría fundamentada.

Palabras clave: políticas educativas; escuela secundaria; innovación; nueva gestión pública; neoliberalismo.

### ABSTRACT

This article critically analyzes how the concept of innovation played a central role in the educational transformations implemented by the national administration of Argentina, the *Alianza Cambiemos*, between 2016 and 2019. These changes aimed to depart from the policies pursued by the previous administrations of the *Frente para la Victoria*, within a context dominated by managerialist and neoliberal perspectives on the role of the State in education. This work is part of a doctoral thesis and provides an account of the reforms implemented in secondary schools under the banner of innovation. It examines both the curricular changes and the redefined role of secondary education. Additionally, it explores how innovation

---

\* Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (IICE-UBA). Contacto: vanesa.romualdo@gmail.com

emerged as a guiding principle for transforming the institutional architecture of the State and modernizing the tools for educational planning and management of funds allocated from the Nation to the provinces. The research employed a qualitative methodology. Between 2018 and 2020, forty-six semi-structured interviews were conducted with technicians and civil servants from both the national and subnational education sectors. Additionally, documents and secondary data were collected and analyzed. The data analysis was conducted by the principles of grounded theory.

Key words: education policies; secondary school; innovation; new public management; neoliberalism.

## Introducción

La Alianza Cambiemos (AC) asumió el gobierno nacional de la Argentina con la presidencia de Mauricio Macri en el marco de una restauración conservadora que vino a dar fin al Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (Ouviaña y Thwaites Rey, 2018) en la segunda década del siglo XXI. Las orientaciones de política pública de los noventa, propias del Consenso de Washington, habían sido puestas en cuestión a partir del nuevo siglo en América Latina con la asunción de gobiernos que buscaron, con diferente intensidad y algunas contradicciones, reposicionar la centralidad de la política y el papel del Estado como garante de derechos (Feldfeber, 2011). Sin embargo, a partir de 2013 comenzaron a crecer los cuestionamientos a los gobiernos progresistas de la región que después de la crisis económica mundial de 2008 ya no disponían de recursos para garantizar la acumulación y la distribución de la riqueza y en algunos casos se sumaron procesos de corrupción que provocaron reacciones populares (Feldfeber, 2020). El anti-progresismo se expandió entonces por el continente poniendo en riesgo los avances democráticos de los últimos años, generando condiciones para el ascenso de nuevas derechas (Houtart 2016) y para golpes institucionales o neogolpismos (Tokatlian, 2014). Con el ascenso de la AC en Argentina en diciembre de 2015 se implementaron políticas en favor de los sectores más concentrados del capital y se vulneraron derechos adquiridos al tiempo que aumentó el desempleo y la pobreza y se impulsó un cambio cultural orientado a la individualización de los procesos sociales y a la legitimación de las desigualdades (Feldfeber, 2020).

En ese contexto, la AC trajo consigo un nuevo modo de pensar al Estado mediante la propuesta de su modernización administrativa que buscó reformular la relación entre individuos, Estado y sociedad. Para ello impulsó una nueva configuración estatal que implicaba el abandono paulatino de ciertas misiones del Estado como las de protección social para adoptar otras más afines a la racionalidad neoliberal. Desde esa perspectiva, la transformación de la administración pública tenía que encauzarse mediante técnicas gerenciales, aplicando la lógica del sector privado a los problemas del sector público, aunque la extensión de esas herramientas y ese lenguaje no implicó que hayan sido efectivos en cuanto a sus objetivos (Daniel y Caravaca, 2021).

Si bien los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) ya habían estado presentes en la reforma educativa argentina de los 90, la AC los reactualizó con rasgos distintivos como la idea de una gestión profesional del sector público, la importación de estilos de gestión provenientes del sector empresarial, la presencia de CEOs de empresas y funcionarios formados en instituciones privadas en la gestión de programas del sector público e incluso ocupando cargos jerárquicos en la administración pública y un mayor énfasis en el establecimiento de estándares y medidas de desempeño como solución a los problemas del sistema (Feldfeber *et al.*, 2018).

En lo que respecta al campo educativo, con la llegada de la AC, se produjeron numerosos cambios en las orientaciones de las políticas educativas para el nivel secundario respecto del



período anterior, gobernado por el Frente para la Victoria (FPV)<sup>1</sup>. Surgieron propuestas de transformación de la escuela secundaria, la cual ya era obligatoria desde la sanción de la Ley de Educación Nacional N°26.206/2006 (LEN), apuntando a su actualización y a la innovación poniendo a las tecnologías en el centro de la escena en consonancia con las recomendaciones de algunos organismos internacionales. Por otra parte, a partir de una crítica al foco en el acceso al sistema educativo que le atribuían al FPV, la gestión de la AC puso en duda la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y dirigió hacia allí su atención. Se dejaron de pensar las políticas educativas en términos de derecho a la educación para pasar a hablar de derecho al aprendizaje, lo que implicaba tanto eliminar las desigualdades educativas de la agenda como instalar en el debate la dicotomía inclusión-calidad y, al mismo tiempo, la evaluación adquirió una jerarquía mayor en este período, en comparación con la gestión anterior, y se convirtió en un área central para la gestión de las políticas educativas. En cuanto al presupuesto educativo, éste descendió desde 2016, pronunciándose su caída especialmente a partir de 2018, la inversión educativa destinada a la educación básica disminuyó en un 54% y los recursos nacionales destinados a las provincias, decisivos ante las desigualdades interjurisdiccionales existentes, se concentraron en cofinanciar los salarios docentes en detrimento de los programas educativos nacionales (Romualdo, 2022).

Las transformaciones generales del campo educativo propuestas en la agenda de la gestión nacional de la AC tuvieron su correlato en las reformas realizadas a la escuela secundaria y en las estrategias implementadas para la gestión y el gobierno de la educación. Creemos que tanto la organización interna del Estado como las intervenciones estatales en materia de política pública están directamente vinculadas con la forma como se concibe la función social del Estado en cada coyuntura particular (Tedesco, 2002) y en el caso de la AC, las perspectivas gerencialistas y neoliberales del Estado fueron predominantes. En ese marco, en este artículo nos proponemos analizar el modo como el concepto de innovación guio los cambios del sistema educativo motorizados por la AC con el objetivo de reformar lo realizado en los años anteriores por las gestiones del FPV. Nos centraremos, en primer lugar, en las reformas que se le hicieron a la escuela secundaria en nombre de la innovación tomando en cuenta tanto el aspecto curricular como la función que le fue otorgada. Y, en segundo lugar, analizaremos de qué manera la innovación apareció como un principio rector de los cambios realizados en la arquitectura institucional del Estado y la modernización de las herramientas para el planeamiento educativo y los procesos de gestión de fondos transferidos de la Nación a las provincias. Si bien el análisis se centra en la gestión nacional de la AC en el período 2016-2019, el mismo se realizará mediante una comparación con las gestiones anteriores del FPV para dar cuenta de los cambios producidos entre gestiones.

### **Perspectiva teórica y estrategia metodológica**

Siguiendo a Oszlak (2003), concebimos al Estado como una relación social, la instancia política que articula un sistema de dominación social que se va formando a través de un proceso por el cual adquiere atributos que son distintos en cada momento histórico. La manifestación material de dicho Estado es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política.

El gobierno es la cumbre del aparato estatal y está constituido por aquellos roles fundamentales desde donde se movilizan los recursos controlados por el Estado, directamente o por delegación a escalones inferiores de la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuasiones (Thwaites Rey, 1999). Los gobiernos elaboran sus agendas, es decir, seleccionan una serie de problemas y demandas que ordenan como objetos de su acción cuestiones sobre las que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva, 1993). El aparato institucional del Estado es la arena fundamental donde se dirimen los contenidos y las formas

---

<sup>1</sup> Las gestiones de gobierno del Frente para la Victoria (FPV) abarcan las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

de resolución de las cuestiones que integran la agenda estatal, motivo por el cual suele expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir (Oszlak, 2003). Así, las políticas públicas son la expresión del Estado en acción y son a su vez un efecto de relaciones de fuerza respecto de una cuestión socialmente problematizada (Thwaites Rey y López, 2005).

Desde finales de los 70, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP -en inglés, *New Public Management*) se convirtió en el cuerpo doctrinario imperante en la agenda de la reforma del Estado en numerosos países, llegando a la Argentina en los 90. Este movimiento que se autodenominó modernizador pretendió cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado incluyendo, cuando fuera posible, la privatización para sustituir las estructuras y culturas burocráticas del pasado por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario, siendo el punto de llegada un Estado mínimo que desarrollara sólo las funciones que fueran necesarias de una forma eficaz y efectiva (López, 2003). Así, técnicas como la planificación estratégica y el control por resultados se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su supuesta neutralidad política.

La NGP fue promovida por una amplia red de organismos internacionales y fundaciones transnacionales que propagaron su encuadre a escala global y presentaron sus herramientas como respuesta a las demandas de transparencia y rendición de cuentas de las sociedades contemporáneas (Daniel y Caravaca, 2021) propagando la normatividad práctica que caracteriza al neoliberalismo (Laval y Dardot, 2015). Este nuevo *management* se enmarca en la crítica de las grandes organizaciones jerárquicas, así como de la planificación tradicional, ambas consideradas rígidas e incapaces de adaptarse a un entorno que requiere de la flexibilización dado el contexto de incertidumbre e innovación permanente (Pagura, 2018).

Inscribimos la política de modernización administrativa de la gestión nacional de la AC en un proyecto político neoliberal para cuya concreción se aplicó un modelo gerencial al interior del Estado argentino buscando revertir hábitos que, a su entender, hacían del Estado una maquinaria burocrática, rígida, oscura e ineficiente (Daniel y Caravaca, 2021). La creencia de la AC en los principios de eficiencia, agilidad y productividad, propios de la NGP, aplicados a la administración pública guiaron un cambio al interior del Estado no sólo tecnológico, sino también cultural, el cual se presentaba como una “innovación” en los procesos de toma de decisiones, de gestación e implementación de políticas públicas, así como en los estilos de gestión de los recursos humanos del Estado mediante su profesionalización y nuevas propuestas de capacitación, premios e incentivos (Daniel y Caravaca, 2021).

La metodología elegida para llevar adelante la tesis doctoral<sup>2</sup> de la que es parte este trabajo fue de tipo cualitativo. Dicho enfoque asume que la realidad es subjetiva y múltiple, que los valores de los investigadores son parte del proceso de conocimiento y que los conceptos y categorías pueden emerger en forma inductiva a lo largo de todo el flexible e interactivo proceso de investigación (Sautu, 2005). Las técnicas de recolección/producción de datos utilizadas para cumplir con los objetivos propuestos fueron la realización de entrevistas semiestructuradas y el análisis documental. Se realizaron 46 entrevistas semiestructuradas a técnicos y funcionarios públicos<sup>3</sup> del sector educativo nacional y de tres jurisdicciones

---

<sup>2</sup> La misma se enmarcó en el Proyecto UBACyT 2018-2022 “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” dirigido por Myriam Feldfeber y Nora Gluz, radicado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en el cual la autora fue becaria UBACyT de Culminación Doctoral 2017-2019.

<sup>3</sup> Se garantizó el respeto de la privacidad y confidencialidad de la información y el anonimato de las personas, por ese motivo, los nombres propios y/o los cargos específicos de algunos funcionarios en las ocasiones que permiten que sean identificados sus testimonios se incluyen solamente cuando la información es de acceso público, como es el caso de las producciones de su autoría o entrevistas que han dado a la prensa.

seleccionadas como casos - la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén - entre 2018 y 2020 (Romualdo, 2022).

Además, se recopilaron y analizaron documentos y datos secundarios de materiales tales como normativas referidas a las políticas educativas del nivel secundario, documentos grises y públicos de las políticas para garantizar la obligatoriedad del nivel, sitios web estatales oficiales, organigramas del sector educación de la administración pública nacional y jurisdiccional, declaraciones públicas de los funcionarios de las gestiones de gobierno bajo estudio y datos cuantitativos de caracterización del sistema educativo y del presupuesto del área. Para el análisis de los datos, siguiendo la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) se realizó una codificación cualitativa de los mismos y luego se implementó el método de comparación constante de similitudes y diferencias, identificando ideas o categorías recurrentes a partir de las cuales se construyeron los nuevos conceptos.

### **La Secundaria Federal 2030 y el giro de la inclusión a la innovación**

La AC asumió a casi diez años de la sanción de la LEN y en sintonía con los cambios producidos en el rol del Estado nacional en general también se transformaron las orientaciones de política educativa expresando el giro político producto de las nuevas relaciones de fuerza social. La AC puso a la educación como eje de sus disputas partiendo de un diagnóstico de “fraude educativo” que le atribuyó a la gestión del FPV (Gluz y Feldfeber, 2021) y en poco tiempo reorientó significativamente las políticas educativas desplazando la inclusión y la igualdad de la agenda<sup>4</sup>. A pesar de que en la Declaración de Purmamarca (12 de febrero de 2016), primer pronunciamiento que hizo el Consejo Federal de Educación (CFE) en la gestión de la AC, se afirmó la unánime voluntad de construir sobre lo construido en pos de concretar los desafíos pendientes para afianzar el valor central de la educación como principal política de Estado que garantiza el desarrollo social y económico del país sostenido en el tiempo; se armó un nuevo proyecto educativo, autodenominado en ocasiones como “revolución educativa”, que reorientó las prioridades.

Las principales orientaciones de la gestión de la AC se plasmaron en un plan federal aprobado en agosto de 2016 mediante la Resolución CFE 285 de 2016 y denominado Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende” (PEN 2016-2021). El PEN 2016-2021 se presentó como una agenda de trabajo con cuatro ejes centrales para la política educativa nacional: aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; planificación y gestión educativa; y comunidad educativa integrada. A su vez se establecieron tres ejes transversales: innovación y tecnología, políticas de contexto, y evaluación e información.

En ese contexto, el instrumento normativo rector de la transformación de la secundaria fue la Resolución CFE 330 de 2017, en la que se aprobaron los documentos “Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA)” y “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario” en diciembre de 2017 (Raschia y Wischnevsky, 2019). El MOA se propuso como un encuadre orientador para repensar la escuela secundaria y transitar hacia su renovación e innovación en cuatro dimensiones de manera integrada y sistémica: la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes (desarrollo de capacidades y saberes emergentes); la organización del

---

<sup>4</sup> Las gestiones nacionales del FPV promovieron un desplazamiento conceptual respecto de las políticas previas que colocó a la “inclusión” y la “igualdad” como conceptos fundamentales de su retórica. Si bien el concepto de inclusión fue instalado por algunos organismos internacionales en los 90, el énfasis en ésta como meta y concepto articulador de políticas públicas fue una constante del FPV y constituyó una estrategia de diferenciación respecto de la década anterior que era acusada por haber producido “excluidos” (Oreja Cerruti, 2015). Asimismo, el concepto de equidad, propio de las políticas educativas de los 90, referido a dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos o condiciones se reemplazó por el de igualdad que sostiene que todos los seres humanos son iguales y tienen los mismos derechos y obligaciones.

trabajo docente; el régimen académico y la formación y acompañamiento profesional docente (Res. CFE 330 de 2017).

La política educativa acordada federalmente para el nivel se llamó “Secundaria Federal 2030” en consonancia con la denominación establecida por la UNESCO en la “Declaración de Incheon para la Educación 2030” y el “Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4)” (UNESCO, 2016), tal como se explicita en los documentos oficiales (Res. CFE 330 de 2017) y como también lo manifestaron funcionarios del nivel nacional. Con la gestión de la AC la Argentina inició un proceso de adaptación de los desafíos que el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) planteaba en sus políticas educativas a las metas e indicadores fijados para el ODS 4 (Kolesnik, 2018).

En el “Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4” (UNESCO, 2016) encontramos como uno de los enfoques estratégicos propuestos “Centrarse en la calidad y el aprendizaje” (UNESCO, 2016), lo cual en el documento se vincula directamente al fortalecimiento de los sistemas de evaluación educativa y a la innovación mediante la enseñanza de materias ligadas a ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés, *Science, Technology, Engineering and Mathematics*) (UNESCO, 2016). La agenda de política educativa de la AC se construyó en diálogo con algunos organismos internacionales y los propósitos de igualdad e inclusión de la gestión anterior se abandonaron para dar lugar a estas nuevas orientaciones de política educativa.

En esa misma línea, en 2017 se llevó a cabo en Buenos Aires la Reunión “Educación 2030: Educación y habilidades para el siglo XXI”, un encuentro regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe cuyo producto fue la “Declaración de Buenos Aires” (UNESCO, 2017) en la cual se precisaron los cambios que interesaba hacer en la región a nivel curricular y el tipo de aprendizajes que se esperaba en el nuevo siglo.

La AC se planteó preocupaciones diferentes a las del FPV y la unificación de la estructura y la currícula del sistema nacional dejaron de estar en agenda. Los intentos de la gestión anterior por unificar la currícula del nivel secundario se asociaron a cierta rigidez y obsolescencia, cuestión que se vincula con la noción de unidad nacional que se sostuvo durante esta gestión que, a diferencia de la anterior, no se concebía como la puesta en marcha de estrategias similares en todas las provincias, sino que era más bien un ideal de unidad centrado en resultados medibles.

Me parece que en la gestión anterior se avanzó en la transformación curricular y en generar una Resolución que también fue buena que es la 93 [Res. CFE 93 de 2009] que abre un montón, pero después se cierra con la 84 [Res. CFE 84 de 2009], o sea ‘te dejo hacer todo esto, pero tenés que hacer tanta cantidad de horas para matemática...’. Para mí eso quiso buscar un piso común a nivel nacional pero también cerró un poco las puertas a la innovación (Funcionaria AC).

El “derecho a la educación” presente en los discursos oficiales de la gestión del FPV se cambió por el “derecho a aprender en el siglo XXI” y el foco se corrió de la inclusión a la innovación conllevando esta transformación la desaparición de la atención a las desigualdades de la agenda pública. El derecho a la educación se restringió en clave de derecho al aprendizaje desde una concepción individualizante de las trayectorias escolares y sus condicionantes en contextos de incremento simultáneo de la pobreza y las desigualdades (Gluz *et al.*, 2020).

Las transformaciones en el mundo del trabajo, las tecnologías de la información y comunicación, el multiculturalismo y la globalización presentan nuevos desafíos para la educación. La sociedad está cambiando a un ritmo más acelerado que nuestro sistema educativo y la brecha entre las propuestas pedagógicas que presentan las escuelas y

la vida de los/las estudiantes se amplía cada vez más. [...] El MOA está orientado a promover la innovación con sentido de justicia educativa en pos de garantizar trayectorias escolares continuas, diversas y significativas, así como el egreso de todos los/las estudiantes con los saberes fundamentales (Res. CFE 330 de 2017, anexo I).

Resulta relevante recuperar aquí la “Nueva Escuela Secundaria” (NES) porteña, como se denominó el proceso de reforma que reestructuró la escuela secundaria de la CABA respondiendo a la LEN y a los lineamientos acordados federalmente para la validación nacional de los títulos otorgados en el nivel llevado a cabo entre 2011 y 2015. La NES fue un hito en la política educativa de la CABA de las últimas décadas y en sus postulados encontramos el germen de lo que luego serían las orientaciones de política educativa de la gestión nacional de la AC<sup>5</sup>. En los documentos oficiales de apoyo a la implementación de la NES e incluso en el propio diseño curricular son recurrentes las referencias al siglo XXI, a la obsolescencia del sistema educativo y la necesidad de su renovación (Chiesa, 2021). Además, encontramos referencias a la innovación y a la creatividad como las habilidades en las que es necesario formar a los jóvenes que acuden al nivel secundario y parte de esa impronta fue retomada por la Secundaria Federal 2030.

La innovación, la creatividad, las habilidades para el siglo XXI, exigen a la educación en general –y a la formación del nivel secundario en particular– adaptarse a estas nuevas demandas para permitir a nuestros jóvenes la posibilidad de acceder no solo al mundo del trabajo, sino también a la sociedad que los espera (Res. MEGCABA 321 de 2015: 14).

Otra de las orientaciones presentes en la agenda nacional de política educativa de la AC tuvo que ver con la intención de vincular el sistema educativo con el mundo empresarial<sup>6</sup> y eso en ocasiones se asoció a la necesidad de renovar y *aggiornar* al sistema que era considerado obsoleto tal como lo manifestaron públicamente en reiteradas oportunidades quienes fueron los dos ministros<sup>7</sup> a cargo de la cartera educativa nacional:

No sirve más el sistema educativo argentino. Está diseñado para hacer chorizos, todos iguales. Se diseñó para tener empleados en una empresa que repetían una tarea todo el día, que usaban el músculo y no el cerebro y nunca lo cambiamos (Bullrich como se citó en Rodríguez, 2017).

Lo mejor [de la gestión] fue haber llevado a la escuela argentina al siglo XXI, haber empezado a mover un sistema que estaba anquilosado, a mover determinadas lógicas. Hemos evaluado, aplicado políticas de mejora tanto en lengua como en matemática. Hasta este año [2019] seguíamos con la secundaria de 1918. En 100 años no había

---

<sup>5</sup> La CABA es gobernada desde fines de 2007 por el PRO, Propuesta Republicana, partido que integró la Alianza Cambiemos, motivo por el cual muchos de sus técnicos y funcionarios (y con ellos, sus ideas) se trasladaron al nivel nacional de gobierno entre 2016 y 2019.

<sup>6</sup> En 2016 el titular de la cartera educativa, Esteban Bullrich, frente a empresarios reunidos en la Conferencia Anual de la Unión Industrial Argentina ilustró “Yo no me paro acá como ministro de educación, me paro como gerente de recursos humanos, eso es lo que soy para ustedes”, dando a entender que el sistema educativo debía ponerse al servicio del empresariado (Rodríguez, 2017).

<sup>7</sup> Esteban Bullrich fue Ministro de Educación y Deportes de la Nación Argentina desde la asunción de la AC el 10 de diciembre de 2015 hasta el 17 de julio de 2017. Alejandro Finocchiaro fue su sucesor como Ministro de Educación de la Nación hasta el 6 de septiembre de 2018 y como Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (luego de una reestructuración de los ministerios) hasta el 10 de diciembre de 2019 cuando finalizó la gestión de la AC.

habido ningún cambio. Impulsamos una nueva forma de secundaria (Entrevista a Finocchiaro, A. de Fernandez, M. Infobae, 5 de noviembre de 2019).

Estas orientaciones conllevaron también el impulso de transformaciones curriculares que priorizaron contenidos vinculados a la “innovación y la tecnología”<sup>8</sup> tal como lo estableció uno de los ejes del PEN 2016-2021 destinado a promover prácticas innovadoras e incorporar las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos de enseñanza y aprendizaje y a la gestión institucional (Res. CFE 285 de 2016). En esa línea, en abril de 2018, mediante el Decreto PEN 386 de 2018 se creó el Plan Aprender Conectados, una propuesta que vino a reemplazar de alguna manera a Conectar Igualdad luego de que pasara a depender del MEN -antes lo centralizaba la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)- y cambiara su objetivo central de “reducir la brecha digital” al de “alcanzar la alfabetización digital” (Torres, 2019). Entre los argumentos de la gestión de la AC para la eliminación de Conectar Igualdad se encontraban los resultados de las pruebas Aprender que indicaron que la mayoría de los alumnos tenían celulares o al menos una computadora en sus casas, motivo por el cual el equipamiento que asignaba el nuevo programa ya no constaba de computadoras sino de drones, kits de robótica, impresoras 3D, entre otros, y pasó de adjudicarse a los estudiantes para hacerlo a las instituciones educativas (Iglesias y Saez, 2021).

Aprender conectados se presentó como una propuesta integral de innovación pedagógica y tecnológica que comprendía tanto el desarrollo de contenidos como el equipamiento tecnológico, la conectividad y la formación docente que ayudara tanto al desarrollo de las competencias de educación digital como de las capacidades y saberes fundamentales (Decreto PEN 386 de 2018). A partir de un diagnóstico realizado por la gestión nacional de la AC se sostenía que la entrega de equipos por sí sola no alcanzaba y que la tarea era introducir a los estudiantes en el aprendizaje de la educación digital, la programación y la robótica, desde el nivel inicial, apostando a que pasaran de ser consumidores a productores de la tecnología digital (Torres, 2019).

Además, en septiembre de ese mismo año, mediante la Resolución CFE 343 de 2018, se aprobaron los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios de Educación Digital, Programación y Robótica, incluyendo así estas áreas en la enseñanza obligatoria. En lo que al nivel secundario específicamente atañe, en junio de 2019 se aprobaron dos nuevas orientaciones mediante la Resolución CFE 356: “Robótica y Programación” y “Energía y Sustentabilidad”, las cuales eran consideradas un acercamiento al mundo productivo y posible futuro laboral de los estudiantes.

### **La innovación en las estrategias de planeamiento y gestión educativa**

Además de las reformas que se le hicieron a la escuela secundaria, tanto en la dimensión curricular como en su función en sí, en nombre de la innovación, esta idea también fue tomada como un principio rector de los cambios realizados en las estrategias de planeamiento y gestión educativa. En este apartado nos centraremos en tres aspectos que permiten dar cuenta de esto: los cambios producidos en la arquitectura institucional del Estado y la modernización tanto de las herramientas para el planeamiento educativo como de los procesos de gestión de fondos transferidos de la Nación a las provincias.<sup>9</sup>

En lo que concierne a la arquitectura institucional del Estado, en el MEN se suprimió la Secretaría de Educación, la cual tenía una competencia integral sobre el proceso de construcción federal de la política educativa que requiere la coordinación de las veinticuatro

---

<sup>8</sup> Ya hacia el final de la gestión anterior en 2015 se había aprobado la Resolución CFE 263 en la que se estableció que la enseñanza y el aprendizaje de la “Programación” era de importancia estratégica en el sistema educativo nacional durante la escolaridad obligatoria para fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación conforme a lo establecido en la LEN.

<sup>9</sup> Sólo nos referiremos a los fondos de las transferencias no automáticas vinculadas a las políticas que son nuestro objeto de estudio.

jurisdicciones (Raschia y Wischnevsky, 2019). Sus funciones se subdividieron en dos nuevas unidades organizacionales, una de las cuales lleva a la innovación en su nombre<sup>10</sup>: la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE), la cual tenía la atribución sobre la planificación de las políticas educativas para todos los niveles y modalidades, la elaboración de los lineamientos curriculares y pedagógicos y la coordinación y dirección de la política de formación docente, entre otras; y la Secretaría de Gestión Educativa (SGE), que tuvo competencia sobre la gestión, implementación y coordinación específicamente de las líneas de acción socioeducativas (Raschia y Wischnevsky, 2019) y que al inicio de la gestión de la AC había tenido a su cargo las direcciones por nivel educativo.

Este cambio en la arquitectura institucional del ministerio evidenció la reorientación de las políticas educativas debido a la separación de la atención de las desigualdades de la gestión de dimensiones centrales del sistema como la definición de las líneas de acción para los distintos niveles educativos que estaba a cargo de la SICE (Gluz *et al.*, 2018). Esta reestructuración mutó a algo similar al viejo esquema compensatorio de los 90, jerarquizando y diferenciando las prestaciones (Gluz, 2019) al mismo tiempo que asoció la idea de calidad a la innovación y no ya a la equidad como en las gestiones del FPV (Rodríguez, 2017).

Con el correr de la gestión de la AC, la SICE fue ampliando sus funciones en detrimento de la SGE en un proceso en el que muchos programas fueron desapareciendo y algunas unidades organizativas se vaciaron de tareas, personal y presupuesto (Raschia y Wischnevsky, 2019). Es pertinente destacar el caso de las direcciones por niveles educativos creadas durante la gestión del FPV (Res. MEN 1111 de 2010), las cuales fueron desdibujándose hasta su supresión en junio de 2017 (Decisión administrativa MEN 435 de 2017). En el caso de la Dirección de Educación Secundaria, su desaparición afectó directamente la gestión federal de las políticas educativas en consonancia con la reconfiguración del federalismo durante la gestión de la AC que ya no apuntaba a que todas las jurisdicciones llevaran adelante estrategias similares. Las direcciones por nivel educativo dejaron de considerarse necesarias en tanto la coordinación nacional era concebida de otra manera (Romualdo, 2022).

Otro de los cambios significativos en la arquitectura institucional del MEN fue la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa a través del Decreto PEN 552 de 2016, lo que implicó asignarle a la evaluación un alto nivel de jerarquía (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020). Entre sus principales objetivos estaban desarrollar un sistema de evaluación articulado que contribuyera, a través del uso de la información que brindaba, a la mejora de logros educativos y equidad del sistema, a fortalecer la función de evaluación en el Estado y la sociedad para la toma de decisiones en base a evidencia y a la rendición de cuentas (Res. CFE 280 de 2016).

En la agenda global la evaluación suele mostrarse como la solución a todos los problemas o como el camino para alcanzar la calidad educativa y esa fue la perspectiva de la AC. Por eso, los resultados de las distintas pruebas estandarizadas fueron muy valorados y en ocasiones utilizados para justificar las transformaciones educativas que se realizaban desde perspectivas meritocráticas, mercantilistas y privatizadoras (Rodrigo, 2020; Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020; UNIPE, 2019). Se trata de una perspectiva de la evaluación como rendición de cuentas que la reduce a un sistema operativo de control con el objetivo de elaborar y difundir rankings para culpabilizar a los docentes, justificar los ajustes en educación y disminuir la inversión estatal y el presupuesto educativo (Feldfeber *et al.*, 2018). Así fue que, tal como mencionamos previamente, la calidad estuvo asociada a la innovación (Rodríguez, 2017) y la evaluación se presentó como una de las herramientas para lograrla.

En lo que respecta a la modernización de los instrumentos de planeamiento educativo planteada por la AC, ésta se vinculó directamente a las reconfiguraciones del federalismo educativo producidas durante el período. El federalismo de las estrategias similares y consonantes de la gestión del FPV se fue reestructurando con una lógica de

---

<sup>10</sup> El Ministerio de Educación de la CABA se convirtió el 19 de abril de 2018 en Ministerio de Educación e Innovación y así se denominó hasta fines de 2019.

emprededurismo que no sólo fue el estandarte de la AC para la formación de estudiantes y docentes sino también para el trabajo de la Nación con las provincias. El emprendedurismo fue una idea articuladora en diferentes relatos políticos de la AC, entendido como la expresión máxima de la autonomía, que promovía las iniciativas individuales y la innovación. Esto se vincula directamente con los postulados de la NGP, desde los cuales la empresa debe reemplazar a la burocracia siempre que sea posible y el burócrata debe conducirse lo más que pueda como un emprendedor no actuando ya por la simple conformidad con las reglas burocráticas, sino buscando maximizar los resultados y el respeto de las expectativas de los clientes, lo que supone que cada una de las unidades administrativas sea responsable de su producción específica y que goce de cierta autonomía en la realización de su propio proyecto (Laval y Dardot, 2015).

Estas concepciones de lo federal sostenidas por la gestión nacional de la AC que tenía como estandarte la libertad de los niveles subnacionales se plasmaron en reconfiguraciones de la planificación de las políticas educativas, como fue el caso de la reorientación o desmantelamiento de muchos programas nacionales del gobierno anterior y la incorporaron los Planes Operativos Anuales Integrales (POAI) como herramienta de gestión.

Durante las gestiones del FPV, los programas nacionales de ejecución descentralizada<sup>11</sup> proliferaron como modo de intervención estatal para la coordinación intergubernamental ante la descentralización de competencias hacia los estados provinciales signados por la debilidad financiera (Astarita *et al.*, 2012). Estos programas le otorgaron un rol preponderante al nivel nacional en su direccionamiento y financiamiento y en el sector educativo muchos tuvieron alcance universal. Aunque la propuesta del Estado central implicaba la implementación de estrategias similares, las provincias podían ajustar los programas a sus agendas y contextos particulares.

En la gestión de la AC, los programas nacionales se vieron afectados por la reducción o desaparición de equipos técnicos y el recorte presupuestario. Además del despido de personal calificado, se llevaron a cabo medidas de intimidación policial y disciplinamiento laboral, resistidas por la movilización gremial, y la designación de personas provenientes del sector empresario en áreas especializadas como fue el caso de un ex CEO<sup>12</sup> de la empresa *Philip Morris* en programas socioeducativos (Carli, 2017).

Esas medidas afectaron tanto a los equipos centrales como a los que gestionaban las políticas educativas en el territorio de programas como Conectar Igualdad, Centros de Actividades Juveniles, Centros de Actividades Infantiles, Orquestas Infantiles y Juveniles y Radios Escolares, entre otros. En algunos casos, los programas socioeducativos nacionales fueron resignificados a fin de encuadrarse en la agenda de política educativa de la AC, como el Plan Nacional de Lecturas, devenido “Plan Nacional de Lectura y Escritura”, que a partir de una demanda de responder a evaluaciones estandarizadas internacionales dio un giro hacia una concepción funcionalista abocándose a la promoción de una comprensión lectora unívoca (MEN, 2021).

Una marca distintiva de la gestión de la AC fue la ruptura del universalismo propio de muchos programas nacionales de la gestión anterior por eso muchos de los programas que crearon, tales como Asistiré y Escuelas Faro, no tuvieron alcance universal ni se implementaron en todas las jurisdicciones y programas como el Plan de Mejora Institucional que habían sido universales en la gestión del FPV dejaron de serlo.

Es interesante destacar que el desmantelamiento de muchos programas educativos nacionales, en su mayoría provenientes del área socioeducativa, se realizó bajo un discurso

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre los programas nacionales del MEN durante el período ver Oreja Cerruti (2015).

<sup>12</sup> Algunos autores caracterizaron a la gestión de la AC como una “ceocracia” porque un gran porcentaje de los miembros de su gabinete habían sido CEOs de empresas privadas. En educación, el 7.7% del gabinete nacional inicial de la AC cumplía con esta característica, el valor más bajo en comparación con el resto de las carteras (Canelo, 2021).



“federalizador” (Carli, 2017) y en nombre del paradigma del “emprendedorismo” (Indart y Vázquez, 2016). Si bien muchos desaparecieron en tanto programas nacionales, siguieron existiendo en una especie de “menú” del cual las provincias podían elegir qué líneas de acción implementar. La federalización de las políticas educativas consistía en que cada provincia podía elegir los programas de los que participaba y la Nación les transfería una determinada cantidad de recursos que podían distribuir libremente para su ejecución (Gluz *et al.*, 2018), exceptuando los casos de los fondos asignados a la Educación Sexual Integral y el Plan de Mejora Institucional que tenían asignación específica y solamente podían utilizarlos para esas líneas. Las estrategias comunes y universales dejaron de ser el horizonte de las políticas educativas para el nivel secundario y cobró relevancia una perspectiva que privilegió las estrategias diferenciadas. Este escenario de aparente mayor autonomía provincial en el que cada jurisdicción era convocada a planificar localmente el sistema educativo no hizo más que exacerbar las desigualdades interjurisdiccionales ya que sólo en algunas provincias existían condiciones materiales para sostener las políticas. En nombre de un supuesto “emprendedorismo federal” se pusieron en riesgo algunas de las bases nacionales del derecho social a la educación (Indart y Vázquez, 2016).

Antes vos les dabas diez pesos para movilidad, cinco pesos para Centros de Actividades Juveniles, etc. La suma de eso daba cien y le creabas a la provincia un fondo con eso [...] Ahora [gestión de la AC] se les crea un fondo para que ellos financien lo que ellos crean que tienen que hacer. [...] Es decir, ellos podían hacer lo que querían siempre y cuando se consensuaran los indicadores que iban a usar y al final se mejoraran esos indicadores (Funcionario FPV y AC).

A este nuevo modo de planificación subyacía la concepción de la unidad nacional presente en la agenda de la AC, vinculada con la idea de que todas las provincias alcanzaran determinados resultados medibles mediante la elección de las estrategias que consideraran pertinentes. La Nación se corrió del rol de coordinadora en términos de definidora de estrategias de acción concretas vía los programas nacionales para aproximarse a un lugar de auditora de resultados finales, entendiendo la coordinación como el control de resultados.

Las opciones de política educativa que las provincias elegían “a la carta” se organizaban y presentaban en los POAI, la herramienta de planificación educativa introducida por la gestión de la AC. Los POAI se propusieron como un nuevo modo de planificación que apuntaba a tener una mirada más integral del sistema educativo evitando que los niveles y/o las áreas trabajen por separado, como lo hacían en los Planes Jurisdiccionales utilizados durante la gestión anterior, en sintonía con la nueva arquitectura institucional del MEN. Siguiendo una lógica de planificación estratégica situacional, los POAI buscaron articular las acciones de política educativa con lo presupuestario (Raschia y Wischnevsky, 2019) y monitorear la asignación de los recursos desde la perspectiva de la trazabilidad pudiendo luego evaluar su aplicación en sintonía con las metas propuestas (Claus, 2018).<sup>13</sup> Algunos funcionarios de la AC concebían al proceso de planeamiento instaurado como un “inédito proceso de federalización del planeamiento educativo” (Claus, 2018: 11).

Si bien no existieron sanciones vinculadas al incumplimiento de metas propuestas en los POAI, encontramos algunos indicios de que se tendía hacia una gestión por resultados. Así, por ejemplo, en la dimensión “presupuesto” del Diagnóstico para la planificación de la Secundaria Federal 2030 (política rectora del nivel secundario en esta gestión) aparecen dos preguntas clave en este sentido, como variables a ser tenidas en cuenta para el análisis jurisdiccional: “¿Cuáles son los programas en los que más se invierte? ¿Estos programas están dando resultado?” (SICE, s/f). Dicha indicación intentaba ser una sugerencia para que

---

<sup>13</sup> Agustín Claus fue Director Nacional de Planeamiento Educativo durante parte de la gestión de la AC entre 2016 y 2017.

las provincias utilizaran ese criterio a la hora de elegir qué programas educativos seleccionar para que la Nación financie. Algo similar evidenciamos al consultar por los criterios de selección de las instituciones educativas que cada jurisdicción incorporaba a los programas en donde Nación sugería apuntar a aquellas que podrían “mover más las agujas” de los resultados.

En la práctica, surgieron algunas dificultades porque la integralidad pretendida fue difícil de lograr por desacuerdos horizontales, flujos de información contradictorios entre las áreas de los ministerios y disputas por los recursos y por la inclusión o no de programas y líneas de acción (Raschia y Wischnevsky, 2019). Hubo también contradicciones, identificadas por los miembros de la misma gestión, vinculadas a las restricciones presupuestarias de la gestión de la AC, a los excesivos tiempos que tomaban su elaboración y aprobación y al rol de las provincias en la construcción de sus POAI, el cual no habría sido activo en todos los casos.

Finalmente, en lo que concierne a la modernización de los procesos de gestión de fondos transferidos de la Nación a las provincias, esto consistió en la combinación de los POAI con un mecanismo de fondos rotatorios para controlar la ejecución de fondos del nivel central hacia los subnacionales. Con la AC se avanzó un paso más en el camino de la lógica gerencial sugerido por los organismos internacionales (UNESCO, 2016) y se instauró la lógica de rendición de cuentas, evitando las transferencias masivas de fondos a las provincias y/o las instituciones educativas frecuentes en la gestión anterior. Si bien el proceso de registro informatizado de datos se inició durante las gestiones del FPV, en la gestión de la AC la ejecución y la correcta rendición presupuestaria se tornaron condición para seguir obteniendo financiamiento nacional, evidenciando el rol de “auditor” asumido por el nivel nacional en este período (Romualdo, 2022).

Dentro del eje “Planificación y gestión educativa” del PEN 2016-2021 se propuso la regularización y monitoreo de procesos de ejecución y rendición de transferencias a las provincias, la definición de criterios objetivos de asignación de recursos y la modernización de los procesos de gestión de fondos (Res. CFE 285 de 2016, anexo). Se comenzó entonces a utilizar una lógica de fondos rotatorios para las transferencias no automáticas de fondos nacionales planificados en el POAI con el argumento de poder garantizar su seguimiento financiero. El dinero se transfería de la Nación a las provincias en cuotas y una vez que cierto porcentaje se reportaba ejecutado, habiéndose realizado la rendición de cuentas correspondiente, se habilitaba la transferencia de la siguiente cuota. Esto se instrumentó con el objetivo de solucionar un problema con el que se habían encontrado a inicios de su gestión, la acumulación de dinero sin ejecutar en las cuentas provinciales.

Ante esta situación, en algunos programas hubo jurisdicciones que priorizaron mantener el criterio de universalidad reduciendo el monto de dinero por escuela y otras que ajustaron la cantidad de escuelas al presupuesto asignado, lo que derivó en un traslado de la penalización que la Nación les hacía a las provincias hacia las escuelas. Por otro lado, si bien el mecanismo de fondos rotatorios contribuyó a ordenar la gestión financiera de las provincias, no garantizó la ejecución de los fondos que era lo que se pretendía. Muchas provincias vieron interrumpidas las transferencias que recibían del nivel nacional y, como siempre, las que terminaron siendo penalizadas y perjudicadas fueron aquellas con menores capacidades estatales tales como equipos técnicos locales con menos recursos. Esto repercutió de manera diferente en cada una de las provincias, además, porque la tenencia de fondos propios para complementar o suplir los nacionales es muy despareja. En síntesis, la instauración de la eficiencia en la ejecución de fondos como criterio de otorgamiento de financiamiento configuró un esquema de reproducción de la fragmentación educativa y las desigualdades interjurisdiccionales existentes (Romualdo, 2022).

## **Reflexiones finales**

En lo que respecta a las autodenominadas innovaciones que presentó la gestión nacional de la AC en la currícula y las funciones otorgadas a la escuela secundaria, siguiendo a Brailovsky

(2020) consideramos que, si bien es cierto que transitamos una época fuertemente marcada por lo tecnológico, no todo discurso crítico hacia los tradicionalismos de la escuela es progresista e innovar no puede reducirse a adaptarse a los tiempos que corren. Asimismo, generar las condiciones para que ciertas “innovaciones” puedan llevarse adelante no sólo implica contar con los recursos materiales necesarios y poner a las escuelas y los docentes en condiciones para apropiarse de ellos, sino que además requiere incorporar la dimensión del tiempo que requieren los cambios culturales de esta índole (Ezpeleta, 2004). Cabe destacar también que muchas veces este tipo de reformas educativas se diluyen por parte de los mismos grupos que las promueven porque si bien representan un gran rédito político al mencionarse en las plataformas de campaña electoral, su implementación es poco visible para muchos votantes y suele representar excesivos costos políticos (Weiler como se citó en Ezpeleta, 2004).

En cuanto a las innovaciones presentadas como tales y promovidas en el ámbito de la gestión y el gobierno de la educación, sostenemos que aunque el Estado puede incorporar instrumentos tecnológicos para garantizar el acceso a la información y la transparencia en la gestión, es imposible reducir la acción estatal a una cuestión técnica ya que eso implicaría desconocer que los Estados tienen historias e identidades propias y rehuir al debate acerca del rol del Estado en materia económica y social (Bernazza, 2016). Existe una limitación fundamental en intentar aplicar un conjunto de técnicas “innovadoras”, o en muchos casos “de moda”, del *management* privado en el sector público porque se basan en una lógica de racionalidad económica individual y egoísta (López, 2003). Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias por la dificultad de conceptualizar y medir el valor de los procesos de la administración pública y la necesidad de observar valores colectivos, articular compromisos políticos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional (López, 2003). Tal como se evidenció en este artículo, la importación de racionalidades de la economía al campo de las políticas educativas llevan, por ejemplo, a intentar fijar indicadores de rendimiento que plantean problemas graves y hacen que muchas veces se sustituya un acto de juicio que depende de criterios éticos y políticos por una medida de eficiencia a la que se le supone una neutralidad ideológica desdibujando así las finalidades propias de la educación en provecho de una norma contable (Laval y Dardot, 2015). Por todo esto y ante un escenario de disputas por el sentido político de la educación resulta imperioso el debate sobre las políticas educativas.

### Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa grupo editorial.

ASTARITA, Martín; BONIFACIO, Santiago y DEL COGLIANO, Natalia (2012). “Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina”, en Cao, H. y Abal Medina, J.M. (Comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (pp. 231-285). Buenos Aires: INAP.

BERNAZZA, Claudia (2016). “Bienvenidos al pasado” en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (11), 23-37.

BRAILOVSKY, Daniel (2020). “Escuelas y tecnologías ¿Quién usa a quién?” en *Educación en Córdoba*, XV, (37), 15-18.

CANELO, Paula (2021). “¿Una nueva elite política? Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Cambiemos” en *Estudios Sociales*, 60 (1), 143-182.

CARLI, Sandra (30 de enero de 2017). Una concepción gerencialista del Estado. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/17052-una-concepcion-gerencialista-del-estado>

CHIESA, Camila (2021). *La construcción de la autoridad pedagógica en la Nueva Escuela Secundaria de la CABA (2015-2019)*. [Tesina de grado, Universidad de Buenos Aires].

CLAUS, Agustín (2018). Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos. [Ponencia]. V Reunión de Planificación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

DANIEL, Claudia y CARAVACA, Jimena (mayo-septiembre de 2021). "Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina. Notas desde una perspectiva crítica" en *Revista Estado y Políticas Públicas*, 16, 221-245.

EZPELETA, Justa (2004). "Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9, 403-424.

FELDFEBER, Myriam (2020). "La Restauración Conservadora en Argentina: Políticas Educativas y Cambio Cultural durante el gobierno de Macri (2015-2019)" en *Temas em Educação*, 29 (3), 135-154.

----- (2011) "¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino" en Cunha, Vieira de Sousa y Silva (Orgs.), *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios* (113-133). Campinas: Autores Associados.

FELDFEBER, Myriam; PUIGGRÓS, Adriana; ROBERTSON, Susan y DUHALDE, Miguel (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CTERA) de Argentina.

FERNANDEZ, Maximiliano (2019). Alejandro Finocchiaro: "La idea de derogar la paritaria docente nacional surgió de los gobernadores peronistas". *Infobae*, 5 de noviembre. Recuperado de: <https://www.infobae.com/educacion/2019/11/05/alejand-ro-finocchiaro-la-idea-de-derogar-la-paritaria-docente-nacional-surgio-de-los-gobernadores-peronistas/>

GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Londres: Aldine Publishing Company.

GLUZ, Nora (17-20 de julio de 2019). Las políticas educativas destinadas a la atención de las desigualdades y los patrones de intervención sobre "la cuestión social" en el campo escolar. [Ponencia]. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia". Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín.

GLUZ, Nora y FELDFEBER, Myriam (2021). "La construcción de un nuevo sentido común. Una lectura sobre el proyecto político-educativo de la Alianza Cambiemos en Argentina (2015-2019)" en Gluz, Elías y Rodríguez (coords.), *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada nuestroamericana* (19-44). Buenos Aires: CLACSO.

GLUZ, Nora; KAROLINSKI, Mariel y DIYARIAN, Maida (2020). "Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI" en *Revista de la Carrera de Sociología*, 10 (10), 92-131.

GLUZ, Nora; RODRÍGUEZ MOYANO, Inés y DIYARIAN, Maida (18-20 de abril de 2018). Derechos en tensión: una mirada sobre las políticas educativas del siglo XXI en un contexto de restauración conservadora en América Latina [Ponencia]. VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa. Universidad Nacional de Comahue, Argentina.

HOUTART, François (2016). América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo. *Le Drapeau Rouge*, mayo-junio. Recuperado de: <http://www.alainet.org/es/articulo/176862>

IGLESIAS, Andrea y SAEZ, Virginia (diciembre 2021) "Nuevas tecnologías y escuela secundaria. Un análisis de las políticas de dotación tecnológica desde la prensa gráfica argentina (2010-2019)" en *Educación, Lenguaje y Sociedad*, (19) 19, 1-29.

INDART, Mariano y VÁZQUEZ, Silvia (18-19 de agosto de 2016) El nuevo conservadurismo educativo. Reflexiones sobre el discurso y las políticas públicas del gobierno macrista desde la sociología de la educación [Ponencia]. XIV Encuentro Nacional de Carreras de Educación y Escuelas de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

KOLESNIK, Andrés (15-16 de noviembre de 2018). Seguimiento de Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 Argentina. Documento [PPT]. Encuentro organizado por el Instituto de Estadística de la UNESCO. Ciudad de México, México.

LAVAL, Christian y DARDOT, Pierre (2015). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

LÓPEZ, Andrea (2003). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Instituto Nacional de Administración Pública, DEI, Serie I, Doc. Nº 68.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (MEN) (2021). Relevamiento de programas 2021. Informe de trabajo. Versión actualizada a septiembre. Proyecto de Relevamiento y Fortalecimiento de las Políticas Socioeducativas (RyFSE). Subsecretaría de Educación Social y Cultural del Ministerio de Educación Nacional.

OREJA CERRUTI, María Betania (2015). *Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales*. [Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Luján].

OSZLAK, Oscar (2003). "El mito del Estado mínimo" en *Desarrollo Económico*, 42 (168), 519-543.

OUVIÑA, Hernán y THWAITES REY, Mabel (comps.) (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: El Colectivo.

PAGURA, Nicolás (2018) *Hacia una teoría crítica del trabajo en el capitalismo actual*. Buenos Aires: TeseoPress.

RASCHIA, Jorgelina y WISCHNEVSKY, Judith (2019). Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión Cambiemos. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd)- Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

RODRIGO, Lucrecia. (2020) "Medición, rendimiento y calidad. Las políticas de evaluación del sistema educativo en la Argentina reciente (2015-2019)" en *Educere Et Educare*, 15 (35), 15-27.

RODRÍGUEZ MOYANO, Inés y RODRIGO, Lucrecia (agosto de 2020). "Los programas de evaluación en la agenda de gobierno en la Argentina reciente. Discursos, acciones e institucionalidades de las políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa durante la gestión de Cambiemos (2015-2019)" en *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 24, 762-777. Recuperado de: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13784>

RODRÍGUEZ, Laura (2017). "'Cambiemos': la política educativa del macrismo" en *Question*, 1 (53), 90-108.

ROMUALDO, Vanesa (2022). *Difícil que lleguemos a ponernos de acuerdo. Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario*. [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]

SAUTU, Ruth (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

SECRETARÍA DE INNOVACIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA (SICE) (s/f). Marco para la Implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030. Aprendizaje 2030. Secundaria Federal 2030.

TEDESCO, Juan Carlos (2002). “Los problemas de la transición” en Aguerrondo (Org.), *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* (49-51). Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

THWAITES REY, Mabel (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea. (eds.) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (abril de 2014). El neogolpismo. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur. Nº 178 - Rupturas constitucionales de nuevo signo.

TORRES, Martín (2019). “¿Innovan las innovaciones? Un análisis de Conectar Igualdad y Aprender Conectados” en *Revista Hipertextos*, 12(7), 120-138.

UNESCO (2016). Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Educación 2030.

----- (24-25 de enero de 2017). Declaración de Buenos Aires. E2030: Educación y habilidades para el siglo 21. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, República Argentina.

UNIPE (marzo de 2019). Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE, 5(7). Recuperado de: <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/153/Dossier-del-Observatorio-Educativo-de-UNIPE-Evaluaciones.pdf>

Cita sugerida: ROMUALDO, Vanesa (2023). “La innovación en las políticas para la escuela secundaria y el gobierno de la educación de la Alianza Cambiemos (2016-2019)” en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 55-70. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 25 de marzo de 2023

Aceptado: 20 de mayo de 2023

## **Posiciones sindicales en el Uruguay progresista en torno al significante “inclusión educativa”: disputas de sentido y demandas político-pedagógicas en educación secundaria**

*Union positions in progressive Uruguay around the signifier "educational inclusion": disputes of meaning and political-pedagogical demands in secondary education*

**Stefanía CONDE\***

### RESUMEN

En el marco de una perspectiva posfundacional que pone acento en el carácter inherentemente conflictivo de lo social, el artículo se detiene en el análisis de las posiciones sindicales en torno a las políticas de inclusión educativa desplegadas en Uruguay durante el período progresista (2005-2019) en educación secundaria. El trabajo parte de una aproximación conceptual sobre los aportes de la perspectiva posfundacional para pensar los procesos educativos, para luego detenerse en las posiciones sindicales, particularmente en lo que respecta a las disputas de sentido con relación a las políticas de inclusión, y a las demandas político-pedagógicas. En dicho análisis se recupera el diálogo entre las disputas y demandas del sindicato de profesores, y la forma escolar de educación secundaria. En el marco de una metodología cualitativa, se trabaja con documentos elaborados por la organización sindical durante el período seleccionado. Con este análisis, se propone aportar a la producción de conocimiento sobre las disputas y demandas de los colectivos docentes, y sus posibilidades para pensar procesos de transformación en el marco de proyectos educativos siempre habitados por una negatividad constitutiva que los torna (im)posibles.

Palabras clave: posiciones sindicales; políticas educativas; inclusión educativa; forma escolar, educación secundaria.

### ABSTRACT

This article adopts a post-foundational perspective that highlights the inherently conflictive nature of the social sphere to analyse the positions of trade unions on the educational inclusion policies implemented in Uruguay during the progressive period (2005-2019) in secondary education. The paper begins with a conceptual approach on the contributions of the post-foundational perspective to think about educational processes. It then focuses on the positions of the union, particularly with regard to the disputes of meaning in relation to inclusion policies and political-pedagogical demands. The analysis recovers the dialogue between the disputes and demands of the teachers' union and the school form of secondary education. The study

---

\* Mg. en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar). Universidad de la República (Udelar). Contacto: stefania.conde0787@gmail.com

uses a qualitative methodology and works with documents elaborated by the union organization during the selected period. The analysis aims at contributing to the production of knowledge on the disputes and demands of the teachers' collectives and their possibilities to think about transformation processes in the framework of educational projects that are always inhabited by a constitutive negativity that makes them (im)possible.

Key words: union positions; educational policies; educational inclusion; school form, secondary education

## Introducción<sup>1</sup>

El propósito del artículo es analizar las posiciones sindicales en Uruguay durante el período progresista, poniendo acento en las disputas de sentido y en las demandas político-pedagógicas en educación secundaria, atendiendo a la tensión entre conservación y transformación en el campo educativo. Con respecto a esto último, se propone analizar el diálogo entre estas disputas y demandas, y la forma escolar de educación secundaria, haciendo énfasis en sus diferentes elementos configurados históricamente: espacios y tiempos educativos, currículo, evaluación, figura docente y otras figuras educativas.

El interés en la temática surge en el marco de la tesis de maestría<sup>2</sup>, que tuvo por objeto de investigación los discursos de las políticas de inclusión en educación secundaria con relación al formato escolar tradicional,<sup>3</sup> haciendo énfasis en los sentidos que se construyen sobre los sujetos de la educación, así como en sus posibles aspectos alternativos desde una perspectiva de justicia. Como forma de dar continuidad a este estudio que estuvo centrado en el diseño de la política y en la voz de los actores políticos y técnicos que participan del proceso de construcción, se propone este trabajo en torno a los colectivos docentes organizados, concebidos como actores clave en la configuración de las políticas educativas.

El trabajo dialoga con la perspectiva del Análisis Político de Discurso (APD) a partir de las contribuciones de Laclau y Mouffe (2015), y el *corpus* está constituido por las resoluciones de los congresos del sindicato de profesores - la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FeNaPES) - correspondientes al período objeto de estudio<sup>4</sup>. Se trata de un primer avance de investigación que se espera complementar con entrevistas realizadas a representantes del sindicato de profesores.

Desde el APD, se toma como punto de partida la categoría “posiciones de sujeto” de Laclau y Mouffe (2015), y se alude a “posiciones sindicales” como forma de destacar el carácter discursivo, y por lo tanto siempre abierto de toda posición. Al respecto, como plantean los autores, “la subjetividad del agente está penetrada por la misma precariedad y ausencia de sutura que cualquier otro punto de la totalidad discursiva de la que es parte” (Laclau y Mouffe, 2015: 164). Se rechaza así la noción de sujeto como totalidad originaria y fundante, y se afirma el carácter precario de las identidades. Como sostiene Southwell y Vassiliades (2014), a partir

---

<sup>1</sup> El artículo recupera avances del trabajo de tesis, inscripto en el Doctorado en Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.

<sup>2</sup> El estudio se denomina “(De)construcción de los discursos de las políticas de inclusión en Educación Secundaria con relación al formato escolar tradicional. Análisis del caso uruguayo desde una perspectiva de justicia (2005-2017)”, y se realizó en el marco de la Maestría en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación de la FHCE, Udelar.

<sup>3</sup> En este caso se recurrió al término “formato escolar” en tanto es el que frecuentemente se utiliza en los documentos oficiales de política educativa.

<sup>4</sup> Los congresos se realizan en forma ordinaria cada dos años, y en forma extraordinaria en cualquier momento por iniciativa del Comité Ejecutivo, de la Comisión Fiscal, de la Comisión Electoral o a pedido del 20% del total de representantes de las Asociaciones (Art. 12 del Estatuto aprobado por el XII Congreso Ordinario de la FENAPES). Disponible en: <http://fenapes.org.uy/sites/default/files/Estatuto/Estatuto.pdf>



del abordaje del modo en que maestros y profesores construyen posiciones docentes en el trabajo cotidiano con situaciones de desigualdad social y educativa, “la idea de posición docente implica considerar a los sujetos docentes en su pluralidad, heterogeneidad y complejidad, lo cual requiere descartar la posibilidad de plantearlos como una entidad homogénea y anclada en fundamentos lineales, ahistóricos y de validez trascendente” (Southwell y Vassiliades, 2014: 20). Desde este lugar es que interesa aludir a “posiciones sindicales”.

La FeNaPES, fundada en 1963, es el sindicato de los trabajadores docentes de educación secundaria pública en Uruguay, y reúne 56 asociaciones (filiales) en todo el país. Desde el punto de vista organizativo, el máximo órgano de conducción es el Congreso Nacional de Asociaciones que se reúne cada dos años y elige al Comité Ejecutivo. Su funcionamiento está organizado en torno a la Asamblea General de Delegados, integrada, por lo menos, por un delegado de cada Asociación Federada. Entre los fines de la FeNaPES, se encuentran, entre otros: defender la enseñanza pública del país; representar y defender los derechos de los trabajadores; fomentar la organización sindical, defender la vigencia de los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza pública; luchar por la efectiva democratización de la enseñanza; bregar por la sanción de una ley de educación que establezca un régimen de autonomía técnica, financiera y de gobierno de la educación secundaria pública; procurar la profesionalización y jerarquización de la función docente; luchar por la obtención de recursos presupuestales; propiciar las medidas que favorezcan la valorización social de la labor docente; intervenir en los problemas que afecten a la Enseñanza Pública (FeNaPES, s/f: 2-3).

Como plantea Bentancur, tradicionalmente los sindicatos docentes en Uruguay han logrado una fuerte identidad y presencia en la decisión de las políticas educativas, “ejerciendo en algunas etapas un rol más integrado en el circuito decisorio, o desarrollando en otras una actitud decididamente opositora a la implementación de políticas mediante medidas de lucha” (Bentancur, 2012: 16).

En términos organizativos, el trabajo se estructura en cinco momentos. En primer lugar se realiza una aproximación conceptual sobre los aportes del APD en el campo educativo; en un segundo momento se presenta la estrategia metodológica; en tercer lugar se abordan las posiciones sindicales en torno a las políticas de inclusión educativa desarrolladas durante el período progresista, para posteriormente analizar las demandas político-pedagógicas del sindicato de profesores en un campo de disputa por la hegemonía; finalmente, se esbozan algunas conclusiones de carácter provisorio en el marco del análisis realizado.

## **Abordaje teórico-metodológico en el marco del APD**

### ***El APD como perspectiva posfundacional: aportes para pensar los procesos educativos***

El abordaje de este artículo recupera aportes del APD, tomando como punto de partida la referencia a la “imposibilidad de la sociedad” (Laclau, 1990), como idea que permite pensar la sociedad desde un lugar abierto y habitado por el conflicto. El carácter imposible implica que no hay una fijación de sentido absoluto sino fijaciones parciales que dan lugar a diversas formas de articulación. En este marco, es posible remitir a la disputa en el campo simbólico por parte de posiciones que luchan por la construcción de órdenes hegemónicos.

Desde un enfoque posfundacional, y a diferencia del antifundacionalismo, no se parte de la falta de fundamentos sino de la lucha por fijar fundamentos que siempre serán provisorios. En este marco, la distinción entre lo político y la política constituye un aspecto central (Mouffe, 1999, 2012, 2014). Mientras que lo político refiere a la dimensión ontológica del antagonismo, que nunca puede ser erradicada, la política alude al “conjunto de prácticas, discursos e instituciones que busca establecer un determinado orden y organizar la coexistencia humana” (Mouffe, 2014: 22). Estas prácticas, en términos de la autora, siempre operan en el marco de un terreno de conflictividad influido por “lo político”.

Lo político es concebido como “el momento de un fundar parcial y, en definitiva, siempre fallido” (Marchart, 2009: 15). A través de los significantes flotantes, entendidos como elementos discursivos que fijan parcialmente el sentido, caracterizándose por la ambigüedad y polisemia, se expresa la lucha por parte de diversos actores por fijar —de forma provisoria— ciertos significantes con determinadas significaciones. En este sentido, y desde la perspectiva posfundacional, es posible referir a una pluralidad de movimientos hegemónicos que intentan fundar la sociedad, sin ser capaces de hacerlo, en tanto solo es posible un fundar contingente. En palabras de Mouffe (2014) “todo orden es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas que intentan desarticularlo en un esfuerzo por instalar otra forma de hegemonía” (Mouffe, 2014: 22).

En el marco de esta perspectiva que recupera el carácter de “imposibilidad de la sociedad”, adquiere importancia destacar el carácter abierto y precario de la educación (Buenfil, 1991), lo cual supone rechazar toda visión esencial y positiva. La educación “no puede alcanzar una estabilidad final, sino que es susceptible de ser desarticulada por la penetración de elementos —no previstos— en las fisuras del propio discurso educativo” (Buenfil, 1991: 17). De aquí la posibilidad de luchar en el campo simbólico por nuevos significados a través de prácticas contrahegemónicas.

Desde esta trama conceptual, y a partir del reconocimiento del carácter inherentemente conflictivo de lo social es que adquiere relevancia analizar las posiciones sindicales en un campo de disputa por fijar sentidos en torno a lo educativo. Siguiendo los planteos de Treviño (2021) podemos señalar que estas disputas expresan la función movilizadora de la insatisfacción, presente en la producción de todo proyecto educativo marcado por una “negatividad constitutiva” (Marchart, 2009 en Treviño, 2021). Desde el APD, esta negatividad obedece a una falta que torna imposible el cierre del orden social.

### ***Estrategia metodológica***

El marco teórico desarrollado por el APD constituye un potencial para analizar los procesos educacionales en tanto busca trascender explicaciones reduccionistas y/o deterministas (Southwell, 2000). En este sentido:

la desnaturalización o des-sedimentación, así como la superación de posiciones esencialistas o deterministas, han venido desarrollando importantes avances en la conceptualización de procesos educacionales de todo tipo.

De acuerdo con estos conceptos (...) el análisis del discurso parece ser una manera notablemente productiva de analizar la construcción histórica de las posiciones en el terreno educativo y de los significados pedagógicos (Southwell, 2020b: 98-99).

En función de la temática definida, se opta por una metodología cualitativa, y en este marco por el análisis del discurso desde un abordaje lingüístico enfocado en el análisis textual. De este modo, en lo que respecta al referente empírico, el *corpus* está constituido por las resoluciones de los congresos de la FeNaPES correspondientes al período objeto de estudio. Estos documentos tienen carácter público y recuperan informes sobre diferentes temáticas de política educativa tratadas en cada congreso del sindicato.

Fair (2017) plantea que el análisis de documentos de determinadas corporaciones, entre las que nombra al sindicalismo, “permite examinar en profundidad las construcciones discursivas y los posicionamientos institucionales de determinados actores y/u organizaciones que adquieren un rol central en la operación hegemónica” (Fair, 2017: 59).

En el abordaje analítico se consideró el carácter relacional del discurso, atendiendo a la configuración de sentidos en sistemas discursivos más amplios. En el marco de la relación

entre el referente teórico y el referente empírico, se procedió a organizar la información en función de las diferentes dimensiones que guían el estudio: disputas en torno a las políticas de inclusión educativa, demandas político-pedagógicas del sindicato; diálogo entre las disputas y demandas del sindicato, y la forma escolar de educación secundaria (espacios y tiempos educativos, currículo, evaluación, figura docente y otras figuras educativas).

## **Posiciones sindicales en torno a las políticas de inclusión educativa: disputas de sentido**

### ***Problematización en torno al significante “inclusión educativa”***

Aproximadamente a partir de 2005 el significante “inclusión” “adquiere un gran protagonismo en propuestas y discursos, y se vuelve un tópico omnipresente en el campo educativo latinoamericano” (Saforcada, Ambao y Rozenberg, 2021: 98). En este contexto, diversos estudios han prestado especial atención al significante “inclusión” así como a las diversas políticas de inclusión educativa desarrolladas en América Latina (Veiga-Neto y Corcini, 2011a, 2011b; Tenti Fanfani, 2009; Arroyo y Nobile, 2015; Feldfeber y Gluz, 2019; Feldfeber, 2020; Saforcada, Ambao y Rozenberg, 2021).

En Uruguay, el término “inclusión” ocupó un lugar destacado en la configuración de las políticas educativas impulsadas durante los tres períodos de gobierno del Frente Amplio<sup>5</sup> (2005-2019). En términos de Martinis (2016) el mismo adquirió un carácter progresivo en los documentos oficiales de política educativa de los tres períodos, abarcando todos los niveles educativos del sistema educativo uruguayo. Es posible señalar que la inclusión educativa se configuró en un significante híbrido. Así, mientras algunas de sus significaciones permanecieron vinculadas a la equidad - concepto estelar en la reforma de la década de los noventa -, en otros casos articuló sentidos asociados a la igualdad en el marco de una concepción del derecho a la educación en clave universal. Como plantea Bordoli (2022), en el desarrollo de las políticas de inclusión educativa coexistieron las dos perspectivas “en un juego de tensiones y conflictos por inscribir una significación” (Bordoli, 2022: 76).

En este escenario, la inclusión se tornó un “significante vacío” (Laclau, 1996), no solo por articular múltiples significados sino por su capacidad para convocar a múltiples grupos de la sociedad (Conde, 2018). Aunque en el contexto uruguayo, y en forma extensiva en América Latina, la inclusión se dirigió fundamentalmente a contextos de vulnerabilidad social (Mancebo y Goyeneche, 2009), otros grupos poblacionales fueron objeto de políticas específicas: personas adultas, en situación de discapacidad, en contextos de encierro, entre otras.

En las resoluciones de los congresos de la FeNaPES, el significante inclusión es fuertemente cuestionado. Se sostiene que el mismo no cuestiona las causas de la exclusión, “que hacen necesario el desarrollo, por parte de la educación pública, de políticas inclusivas” (FeNaPES, 2015: 27). En términos del sindicato:

la sociedad que excluye, económica, social y culturalmente a amplios sectores de la población, es presupuesta como una realidad incuestionada, Ante esa “realidad” se le exige a la educación adaptarse. Este proceso adaptativo supone “incluir” sin cuestionar la fuente que reproduce, en forma permanente, la exclusión (FeNaPES, 2015: 27).

Desde este lugar, se sostiene que la educación no lo puede todo en tanto “hay límites estructurales que no pueden ser transformados desde la educación” (FeNaPES, 2015: 27). Un aspecto que interesa señalar es que en algunos pasajes se alude a las causas estructurales en términos de determinación sobre la desigualdad en los resultados educativos:

---

<sup>5</sup> Coalición y movimiento de izquierda y centro-izquierda.

“sostenemos que centrarnos en las condiciones pedagógicas ignorando las condiciones socio económicas o desvinculándolas como si fueran independientes, además de un reduccionismo, implica negar la relevancia y determinación que tienen éstas últimas en el fracaso escolar” (FeNaPES, 2017: 66). Ello tensiona con otros discursos en los que se pone acento en la educación desde un lugar de posibilidad:

la forma de superar las injusticias sociales no pasa únicamente por la Educación, pero generar el pensamiento crítico que acerque a una toma de conciencia de la situación y a la posibilidad de transformar la sociedad no es un paso menor en ese camino (FeNaPES, 2011: 30).

Otra de las tensiones que guarda vinculación con esta última, es la que se expresa entre el discurso de la “igualdad de oportunidades” - más próximo a la equidad -, y el discurso que recupera el valor de la igualdad como punto de partida.

Otro argumento desde el cual se cuestiona el significante refiere a la demarcación adentro-afuera. En términos de la concepción de sujeto que se construye desde este lugar, se sostiene: “la construcción discursiva de un sujeto que debe ser incluido, denota una operación con connotaciones arbitrarias, fomentándose así un sujeto pasivo que debe ser “traído” hacia las instituciones” (FeNaPES, 2015: 27-28). Esta construcción en torno al sujeto se disputa desde otra configuración discursiva: “entendemos imprescindible apostar a la construcción de otro discurso que defienda una construcción de sujeto activo que tiene derecho a la educación y al que el estado le debe garantizar su pleno goce” (FeNaPES, 2015: 28).

Como parte de las críticas realizadas, se señala que la inclusión se concibe “como parte de una política educativa vinculada al asistencialismo y a la contención social” (FeNaPES, 2017: 67). La demanda asociada a la contención que recae sobre la escuela constituye uno de los objetos de cuestionamiento en los documentos analizados. Si bien se reconoce que los docentes terminan asumiendo en la práctica funciones vinculadas a esta dimensión de lo educativo, se apela a la responsabilidad de la familia, y se reivindica la función de la escuela asociada al desarrollo de los aprendizajes. Este aspecto remite a una de las tensiones que atraviesa al conjunto de las políticas de inclusión educativa, vinculada a la relación entre la enseñanza y la contención. Si bien algunos autores (Stevenazzi, 2008; Redondo, 2013) indican que esta no debe visualizarse como una relación dicotómica o como polos opuestos de una relación, entendemos que la primacía de las demandas asociadas al cuidado trae como efecto un debilitamiento de la función del docente en clave de enseñanza.

Las significaciones construidas por el sindicato en torno al significante inclusión se pueden vincular a la perdurabilidad de las significaciones sobre la equidad, término que ocupó un lugar destacado en las políticas desarrolladas durante la autodenominada “reforma educativa” en la década de los 90. En esta línea, algunos autores (Martinis, 2016; Martinis y Falkin, 2017) se han referido a la “eficacia simbólica” del significante equidad, cuya presencia en las políticas sociales y educativas ha excedido la década precedente. Algunas de las significaciones comunes de la equidad y la inclusión se vinculan a la representación de los sujetos destinatarios - sujetos en situaciones de pobreza - como un conjunto de carencias.

### ***Cuestionamientos a las políticas de inclusión educativa y sus efectos***

En los documentos analizados se realizan cuestionamientos a diversas políticas de inclusión educativa que se considera producen efectos en la reproducción de las desigualdades, la fragmentación territorial, la estigmatización, y el debilitamiento de la dimensión pedagógica. Con respecto a esto último, el sindicato alude a “la profusión de ‘opciones’ para que un adolescente ‘transite’ su vida escolar, donde lo que prima no es su aprendizaje sino su permanencia” (FeNaPES, 2017: 59).

Cabe señalar que un rasgo que ha identificado a algunas de las políticas de inclusión educativa, fundamentalmente en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio, ha sido su carácter interinstitucional. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desempeñó un lugar importante en la co-ejecución de las mismas. Desde el sindicato se problematiza el rol asignado a este ministerio en tanto se sostiene que el mismo no debe atender las necesidades sociales de los estudiantes desde la institución educativa (FeNaPES, 2011). En términos de la FeNaPES, este ministerio debe contribuir a la generación de condiciones materiales que permitan a los centros educativos atender su función principal vinculada a la enseñanza.

Otras de las críticas a las políticas de inclusión educativa refieren a la falta de participación de los docentes, a la superposición de las propuestas a nivel de cada centro educativo, a la falta de evaluación de las mismas, así como a los costos que estas implican.

Con respecto a los efectos que las políticas de inclusión educativa producen en términos pedagógicos, se recupera lo planteado en la Asamblea Nacional Técnico Docente Ordinaria del año 2012, y se expresa:

los proyectos o programas educativos focalizados incluyen de manera tácita o explícita la defensa del aprendizaje por competencias y la consecuente demonización de los contenidos educativos. Las prácticas de aula, la especificidad profesional del educador, y la formación cultural y ciudadana del educando, pasan a un segundo plano. Lo divertido, lo amigable como formas de continuidad y de reproducción de la lógica del mercado y de la industria del entretenimiento de la mano de la flexibilización curricular y el carácter cada vez más permisivo del sistema de formación, avasallan día a día lo estrictamente pedagógico, produciendo un desdibujamiento del rol docente, del estudiante y de la propia institución (ATD-CES, 2012: 75 en FeNaPES, 2015: 27).

Estas críticas a las políticas de inclusión educativa vinculadas a la dimensión pedagógica ponen acento en diferentes elementos de la forma escolar: espacios, tiempos, currículo, evaluación, figura docente.

En lo que respecta al espacio como elemento de la forma escolar vinculado a la dimensión organizacional, se rechazan propuestas como el Programa Aulas Comunitarias (PAC)<sup>6</sup> o el Programa de Culminación de Estudios Secundarios (ProCES)<sup>7</sup>, experiencias que se desarrollan en un espacio alternativo al espacio liceal. En palabras del sindicato, “se desvirtúa el espacio pedagógico por excelencia que es el liceo. En algunos casos se transforman en educación para pobres, segregando a los ya excluidos por el sistema” (FeNaPES: 2007: 56).

Con respecto al tiempo, otro de los elementos vinculados a la dimensión organizacional de la forma escolar, el sindicato problematiza la extensión del tiempo pedagógico y cuestiona las

---

<sup>6</sup> Este programa surgió en 2007, y se dirigía a adolescentes entre 13 y 17 años de edad desvinculados de la educación media básica. Nació como propuesta del Consejo de Educación Secundaria de la ANEP, gestionado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y las Organizaciones de la Sociedad Civil. La propuesta se desarrollaba en el aula comunitaria provista por la Organización de la Sociedad Civil.

<sup>7</sup> Este programa surge en 2007 y está dirigido a estudiantes adultos trabajadores. El mismo se implementa a partir de un convenio entre la actual Dirección General de Educación Secundaria y el organismo público o privado que la solicita. La propuesta se desarrolla en el espacio provisto por el organismo que suscribe el convenio.

propuestas de Tiempo Completo<sup>8</sup> y Tiempo Extendido<sup>9</sup>. La premisa desde la cual se parte es la siguiente: “es a partir de los contenidos que definimos el tiempo pedagógico, y no al revés, primero extenderlo y luego ver ‘cómo lo llenamos’” (FeNaPES, 2015: 29). En contraposición a ello, se plantea que el Consejo ofrece una argumentación para su implementación de corte asistencial, vinculándose en este sentido con los argumentos operados en la década de los 90 en el que el significativo equidad ocupó un lugar destacado, atendiendo “más a la socialización que a lo cognitivo” (FeNaPES, 2015: 29).

En lo que refiere a la modalidad de Tiempo Extendido, además de compartirse el argumento de que no se exponen “fundamentos de carácter pedagógico que den cuenta de la necesidad o conveniencia de extender el tiempo institucionalizado” (FeNaPES, 2015: 30), se sostiene que la misma “está inserta en una lógica de encierro y socialización del estudiante” (FeNaPES, 2015: 30). A ello se suman cuestionamientos vinculados a la falta de recursos necesarios para su implementación, aspecto que hace a la improvisación. Asimismo, se señala que la propuesta atenta contra la estabilidad laboral de los talleristas en tanto los mismos cuentan con contratos a término al no existir cargos efectivos (FeNaPES, 2015).

En cuanto al currículo y la evaluación como otro de los elementos de la forma escolar, se exige por ejemplo la eliminación del Plan 2009<sup>10</sup>, especialmente para ciclo básico diurno, ya que se entiende “que es uno de los planes que se han implementado con el objetivo de que los estudiantes acrediten rápidamente el Ciclo Básico, rebajando los contenidos y pauperizando los aprendizajes de los estudiantes, dificultando así su continuidad educativa” (FeNaPES, 2017: 69-70). Se cuestionan aspectos tales como la semestralización de los módulos y la prescripción del trabajo en duplas o tríos, entendiendo que se reduce el tiempo pedagógico y por lo tanto se produce un recorte de contenidos que incide negativamente en la formación de los estudiantes.

En términos de acreditación de la culminación de ciclos se cuestiona también el Programa Uruguay Estudia<sup>11</sup>, que funciona tanto para ciclo básico de enseñanza media como para bachillerato (FeNaPES, 2017).

En lo que refiere al currículo, un eje de problematización lo constituye el diseño por competencias, presente en diversas políticas de inclusión educativa (Plan 2009, Plan 2012<sup>12</sup>, Propuesta 2016<sup>13</sup>). En palabras del sindicato, “el origen de las competencias se vincula al mercado laboral” (FeNaPES, 2017: 65). En disputa con ello, la FeNaPES reivindica un proyecto educativo que apunte a la jerarquización de los contenidos (FeNaPES, 2011: 33). Otro de los aspectos que se problematiza con relación al currículo es la “educación exclusivamente por proyectos que apuntan a la disolución de conocimientos disciplinares (FeNaPES, 2017: 59). Desde el sindicato se hace alusión a la Reformulación 2006 que retoma la organización del currículo por asignaturas “dejando de lado el concepto de áreas, que sólo trajo consigo la rebaja de contenidos” (FeNaPES, 2011: 28), aunque se señala que “persiste, y actualmente con un nuevo empuje, el tratamiento de las disciplinas por áreas o campos” (FeNaPES, 2011: 28).

Con relación a la figura docente, se alude a un desdibujamiento del rol docente en el marco de estas propuestas, y se expresa:

---

<sup>8</sup> La primera experiencia surge en 2011. La propuesta incorpora tutorías, talleres, y aspectos vinculados a la alimentación, el cuidado de la salud y el trabajo con las familias.

<sup>9</sup> Esta propuesta surge en 2016 y ofrece alternativas de extensión del tiempo liceal a través de talleres.

<sup>10</sup> Este plan, organizado en un año y medio, corresponde al nivel de educación media básica y está dirigido a estudiantes mayores de 21 años.

<sup>11</sup> Es un programa interinstitucional que surge en 2009 entre la ANEP y el Ministerio de Educación y Cultura. Se propone brindar orientación y apoyo pedagógico a través de tutorías para culminar los ciclos educativos de jóvenes y adultos desvinculados de la educación formal.

<sup>12</sup> Este plan, organizado en un año y medio, corresponde al nivel de educación media básica y está dirigido a estudiantes entre 15 y 20 años.

<sup>13</sup> Esta propuesta se comenzó a implementar en el año 2016 con el fin de integrar a los liceos a la población atendida por el PAC.

Es necesario reivindicar la especificidad de la profesión, para que el trabajo del profesor no tienda a disolverse en una multiplicidad de tareas destinadas muchas veces a entretener adolescentes, suplir el trabajo de otros funcionarios, a remediar carencias del propio sistema (FeNaPES, 2013a: 56).

A su vez, en lo que respecta al surgimiento de otras figuras educativas en el marco de las políticas de inclusión, se rechaza la figura de Profesor Coordinador Pedagógico y de tutor<sup>14</sup>, inscriptos en el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)<sup>15</sup>. En el marco de la reivindicación de las “horas de apoyatura pedagógica”, se entiende que este espacio debe ser trabajado por el profesor de la asignatura, en tanto es “quien decide la reconstrucción didáctica del conocimiento a enseñar, que se plantea determinados objetivos, evalúa y conoce las dificultades, necesidades y procesos de sus estudiantes” (FeNaPES, 2013a: 54).

En función de las críticas realizadas atravesadas por los efectos del carácter focal de las políticas de inclusión, existen expresiones que apuntan al rechazo total y a la eliminación de estas propuestas - “rechazar de forma categórica la experiencia de Aulas Comunitarias” (FeNaPES, 2007: 57); “exigir la eliminación del Plan 2009” (FeNaPES, 2017: 69) -, lo que no permite visualizar tensiones o posibles aprendizajes en clave de la interpelación y/o modificación a ciertos elementos de la forma escolar hegemónica de educación secundaria.

## **Demandas político-pedagógicas en un campo de disputa por la hegemonía**

### ***Proyecto alternativo abierto y en construcción***

En el marco de la perspectiva del APD, la noción de hegemonía ocupa un lugar central, y es entendida como aquella “operación por la que una particularidad asume una significación universal” (Laclau, 2004: 95). En palabras de Laclau (1993):

la imposibilidad de una totalidad cerrada desliga la conexión entre significante y significado. En ese sentido, hay una proliferación de significantes flotantes en la sociedad, y la competencia política puede ser vista como intentos de las fuerzas políticas rivales de fijar parcialmente esos significantes a configuraciones significantes particulares. (...). Esta fijación parcial de la relación entre significante y significado es lo que se denomina en estos trabajos hegemonía (Laclau, 1993: 9).

Como hemos señalado, a través de los significantes flotantes se expresa la lucha por parte de diversos actores por fijar ciertos significantes con determinadas significaciones, dando lugar a una pluralidad de movimientos hegemónicos.

Desde este lugar, interesa a continuación detenerse en las posiciones del sindicato de profesores, como uno de los actores centrales que participa de la disputa político-pedagógica.

---

<sup>14</sup> En sus inicios, el tutor debía ser un docente de la propia institución educativa, y las tutorías no se organizaban por asignatura. Ampliar en: [https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3606:oficio-no-%2015011&catid=2&Itemid=52](https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=3606:oficio-no-%2015011&catid=2&Itemid=52)

<sup>15</sup> Surgió en 2008 con el fin de brindar apoyos diferenciales a liceos de ciclo básico con mayores dificultades socioeducativas. En este marco, se previó el desarrollo de tutorías con el fin de mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

En el marco de los cuestionamientos efectuados a las políticas educativas en el contexto de los gobiernos progresistas, el sindicato de profesores pone acento no solo en la resistencia sino también en la transformación. En este sentido, se expresa:

nuestra organización deberá asumir algunos desafíos que permitan dar -en el marco de la unidad, la solidaridad y la lucha- no sólo respuestas colectivas en términos de resistencia a los cambios que se pretenden impulsar desde distintos ámbitos del gobierno y que entran en contradicción con nuestro programa y plataforma reivindicativa, si no que debemos desde la acción también avanzar en su materialización (FeNaPES, 2017: 22).

En términos de FeNaPES, “la tarea central es la disputa por construir una nueva hegemonía” (FeNaPES, 2009a: 5). En este marco, se alude a la “disputa de dos proyectos antagónicos” (FeNaPES, 2011: 19) en los que subyacen diferentes concepciones de sociedad y educación. El proyecto que se cuestiona es aquel que liga a la educación “a la lógica del mercado capitalista y a la fluctuación de la economía” (FeNaPES, 2017: 58), y que desarticula el sistema educativo nacional “en una acumulación de estrategias de asistencialismo social, conectadas por el objetivo común de acreditar la culminación de ciclos, desplazando la importancia de los procesos de enseñanza y aprendizaje” (FeNaPES, 2017: 58).

En disputa con este proyecto, se pone acento en la construcción de “una sociedad más justa y democrática” (FeNaPES, 2015: 28). Se plantea que “educar es transmitir la herencia cultural” (FeNaPES, 2013a: 51), y se afirma “que la educación más allá de atender las particularidades debe garantizar, como derecho que es, un aprendizaje que asegure a todos los sujetos saberes y herramientas que son universales en el proceso de enseñanza-aprendizaje” (FeNaPES, 2017: 68). Este aspecto ubica a la educación en una clave de igualdad, en el marco de la cual se pone acento en la distribución del patrimonio cultural que a cada uno le corresponde por derecho, y al mismo tiempo disputa con las construcciones de sentido inscriptas en las políticas de inclusión educativa.

El “proyecto educativo, alternativo” (FeNaPES, 2013a: 52) desde el cual se produce la disputa es un proyecto abierto y en construcción, en tanto, según se plantea “involucra aspectos como: el ser un proceso a largo plazo, es decir, inacabado y por lo tanto capaz de rearmarse permanentemente” (FeNaPES, 2015: 26).

Desde esta concepción, el mismo exige “promover la más amplia participación de todos los involucrados en la elaboración” (FeNaPES, 2007: 53). En el marco de la perspectiva del APD, estos aspectos adquieren relevancia en tanto se parte de la idea de un proyecto abierto y por lo tanto marcado por la “imposibilidad”, que a la vez habilita la disputa por los sentidos de la educación y de la sociedad.

La alusión a un proyecto en construcción con ciertas “bases” da cuenta de un sindicato que no solo cuestiona sino que también disputa y construye política educativa. Como se menciona en su sitio web institucional, “la Federación se ha caracterizado por posicionarse no solo en materia de reivindicaciones presupuestales y salariales, sino también, sobre política educativa”.<sup>16</sup>

Este aspecto permite problematizar aquellos estudios antecedentes (Pérez Zorrilla, 2015, 2016, 2018; Mancebo y Lizbona, 2016; Mancebo y Pérez Zorrilla, 2018) que ubican al actor sindical como mero actor de veto. Los trabajos de Pérez Zorrilla (2015, 2016, 2018), que entre otros aspectos procuran comprender las dificultades al momento de diseñar e implementar políticas educativas transformadoras en educación media, señalan que entrevistados más vinculados a las esferas sindicales de secundaria no se cuestionaron los dispositivos

---

<sup>16</sup> Ver en la página: <http://fenapes.org.uy/SobreFenapes>



funcionales ni el carácter excluyente de la estructura liceal por lo que tampoco se pretendió modificar el funcionamiento de la escuela media. En esta línea, Mancebo y Zorrilla (2018) plantean que el veto ejercido por el actor sindical de secundaria constituye uno de los obstáculos que han tenido los gobiernos del Frente Amplio para construir políticas que permitieran concretar lo establecido en la Ley General de Educación N° 18.437 en lo que respecta a la consagración del derecho a la educación y el cumplimiento con la obligatoriedad escolar de la educación media. Por su parte, Mancebo y Lizbona (2016) estudian las políticas públicas durante el segundo período de gobierno progresista en el campo de la educación obligatoria e identifican la acción de veto ejercida por algunos actores sindicales como frenos a la tramitación del cambio educativo.

### ***Principales lineamientos del proyecto educativo***

El sindicato de profesores concibe el proyecto educativo como “una síntesis sobre la concepción de educación y su función social” (FeNaPES, 2015: 31), que a la vez incluye definiciones respecto a quiénes se quiere formar y para qué, y quiénes deben hacerse cargo de la tarea. Se entiende que es este marco el que

permite avanzar en la discusión de aspectos más concretos acerca de cómo desarrollar un plan educativo, tanto en la dimensión organizacional-institucional, el trabajo de los docentes, el currículo y las condiciones de infraestructura necesarias para que ese plan educativo proyecte nuestra concepción de Educación (FeNaPES, 2019: 92).

Si bien se trata de un proyecto en construcción, se parte de ciertas “bases” en el marco de las cuales se reivindican los principios de “autonomía y cogobierno de la ANEP [Administración Nacional de Educación Pública]” (FeNaPES, 2005: 12) sumado a los principios de gratuidad, laicidad, obligatoriedad, así como aspectos vinculados al presupuesto — piso mínimo del 6% del PBI para la ANEP y UdelaR—, como forma de dotar al sistema de los recursos necesarios “que permitan crear condiciones para garantizar, a todos los habitantes del país, tanto la igualdad de ingreso como la igualdad de condiciones y preparación al egreso” (FeNaPES, 2013a: 52).

De acuerdo a lo expresado por la FeNaPES, las “líneas principales de un proyecto educativo” (FeNaPES, 2017: 68), implica: a) concebir a la educación como derecho humano fundamental, ligado a una responsabilidad del Estado en lo que respecta a su garantización; b) concebir a la educación pública como la única que asegura la consolidación y el avance de la democracia; c) garantizar el derecho a la educación mediante acciones que aseguren a todos la permanencia y adquisición de conocimientos históricamente valiosos; d) formar integralmente con el fin de que los estudiantes sean capaces de comprender y transformar el mundo en que viven; e) formar para el trabajo como actividad humana fundamental; f) contar con un currículo organizados en asignaturas; g) construir un Plan Único Nacional de Educación; h) concebir a los docentes como profesionales de la educación.

Desde el sindicato se concibe al docente desde un lugar colectivo y con capacidad crítica sobre las propuestas de reforma. En esta línea, se hace alusión al docente en términos de “militante” (FeNaPES, 2019: 92), que exige convencer al conjunto de los trabajadores de la educación de que a la educación pública se la defiende debatiendo y construyendo propuestas (FeNaPES, 2019: 92). En este marco, se hace referencia a los ámbitos formales actualmente existentes para habilitar el debate, tales como las Asambleas Técnico Docentes (ATD), las horas de coordinación, y las salas docentes por asignaturas (FeNaPES, 2019).

En disputa con las políticas focalizadas que se considera necesario dismantelar, se reivindica un Plan Único Nacional de Educación Secundaria. Esta defensa de un plan único, disputa con la propuesta de “adaptar las instituciones educativas al contexto” (FeNaPES, 2015: 29).

Si bien se es coincidente con lo establecido en la Ley General de Educación Nº 18.437 respecto a la responsabilidad irrenunciable del Estado en la garantización del derecho a la educación, se toma distancia de las estrategias políticas desarrolladas y se plantea la necesidad de implementar un “plan único, nacional, que democratice el conocimiento y la cultura, con políticas públicas y presupuestales para ello” (FeNaPES, 2019: 88). Con relación al carácter “único” del plan, se expresa:

usamos sólo las expresiones "Plan" (único) y "Modalidades" (diferentes aplicaciones del plan) para dejar claro que las diferencias de aplicación de un mismo plan no pueden transformarse en incontables planes, programas, proyectos, que impliquen diferentes contenidos o exigencias de aprobación. Esta práctica atenta contra el principio de igualdad en la educación y favorece la segregación educativa.

El mismo plan en todo el territorio nacional no quita que existan modalidades diferentes en cuanto a su implementación y desarrollo en instituciones rurales o urbanas, de educación media diurna o nocturna, modalidades que se adecuen a alumnos con extraedad o condicionamientos laborales, así como la educación que se imparte en cárceles o en el INAU (FeNaPES, 2017: 80).

Desde este lugar, se reivindica el Plan 2013 para estudiantes adultos o con condicionamientos laborales, surgido desde la ATD de secundaria. Se entiende que esta propuesta no supone un debilitamiento de los contenidos en tanto mantiene la organización curricular por asignaturas así como la duración de tres años del ciclo básico. Este argumento se vincula a los cuestionamientos que se realizan a las políticas focalizadas, y particularmente al Plan 2009 y al Plan 2012, dirigidos a estudiantes desvinculados del sistema educativo formal. Ambos planes prevén la extensión del ciclo básico en un año y medio, y en términos del sindicato implican una reducción del tiempo pedagógico.

Entendemos que esta tensión entre el carácter único y las diferentes modalidades es un punto que requiere seguir profundizando a partir de las voces de los actores en el marco de la tensión entre lo común y lo particular que atraviesa el discurso pedagógico.

Cabe señalar que de la lectura de los documentos no emerge como un eje de problematización, al menos explícitamente, la forma escolar hegemónica de educación secundaria, y en este sentido la propuesta de alterar algunos de sus rasgos. No obstante, ciertos aspectos que se consideran en el marco del plan, podríamos vincularlos con elementos de la forma escolar.

En lo que respecta a la dimensión organizacional, y particularmente a los espacios, se reivindican instituciones con grupos de 1ro. a 6to. año, y se alude a la necesidad de contar con un conjunto de espacios físicos para el desarrollo de procesos educativos que promuevan una educación integral: condiciones edilicias adecuadas, espacio psicopedagógico para el funcionamiento del equipo interdisciplinario, salas de coordinación, salones de usos múltiples, salones para el desarrollo de actividades artísticas, salón amplio para el desarrollo de las asambleas de los diferentes órdenes (padres, estudiantes, egresados, docentes, funcionarios).

En cuanto al tiempo pedagógico, se deja planteada la necesidad de discutir con el colectivo docente su planificación (hora clase, extensión de turnos, carga horaria curricular, tiempo fuera del centro educativo). Se señala que cuando haya actividades a contraturno, el Estado tiene la obligación de proveer alimentación. Asimismo, se plantea que la primera y última hora de cada turno debe destinarse a horas de apoyatura pedagógica. Según se sostiene, esta discusión en torno al tiempo pedagógico, debe tener en cuenta las diferentes modalidades a implementar (zonas rurales, suburbanas o urbanas; liceos nocturnos o diurnos) (FeNaPES, 2013a).

En cuanto a la dimensión curricular, se reivindica la organización del currículo por asignaturas, y se plantea la necesidad de una formación humanística y científica sólida, que conjugue la formación técnica y manual con la intelectual. Asimismo, se incluyen los siguientes ejes en el marco de la defensa de una “educación integral”: formación ciudadana, educación para el desarrollo del pensamiento crítico, educación en el trabajo, educación para una vida saludable, educación artística y estética (FeNaPES, 2013b). En el marco de la propuesta curricular, se incluye dentro de lo que se denomina “apoyaturas pedagógicas”, los equipos interdisciplinarios por centro y las horas de apoyo por asignatura a cargo del profesor del curso. En lo que refiere a las coordinaciones docentes, se alude a la coordinación entre docentes de la misma disciplina e interdisciplinarias.

En lo que respecta a figuras educativas, se reivindican las siguientes: profesor de asignatura (en este caso se reivindica su especificidad vinculada a la enseñanza), adscripto (como docente que acompaña el proceso integral del estudiante en vínculo con otros actores del centro educativo), ayudante preparador (como encargado del laboratorio y responsable de las actividades que allí se realicen), encargado de sala de informática, profesor orientador bibliográfico (referente del espacio de biblioteca que contribuye a la formación del estudiante), profesor orientador pedagógico (referente docente en el equipo interdisciplinario que actúa como nexo con la familia y otros actores del centro educativo y contribuye a visualizar los aspectos pedagógicos que inciden en el rendimiento académico), profesor articulador departamental o zonal (cuya tarea es articular los vínculos de la inspección con el profesorado), equipo de dirección (responsable del funcionamiento del centro educativo en lo que respecta a la generación de condiciones para el desarrollo de los procesos educativos), inspector de asignatura (como actor que supervisa y evalúa la tarea docente sin caer en una función fiscalizadora), y equipo interdisciplinario (a los efectos de atender situaciones individuales y/o grupales con estudiantes así como a sus familias) (FeNaPES, 2013a).

En las resoluciones de 2019 que coinciden con la culminación del ciclo progresista, se sostiene que el sindicato cuenta con definiciones en políticas educativas como marco de referencia, aunque se reconocen desafíos vinculados a “avanzar en la discusión de aspectos más concretos acerca de cómo desarrollar un plan educativo” (FeNaPES, 2019: 92). Desde este lugar, y con el objetivo de “construir una propuesta de política educativa pública como herramienta clave en la disputa por el sentido de la educación” (FeNaPES, 2019: 93), se le otorga un lugar importante a la Comisión Nacional de Políticas Educativas —encargada de promover el análisis y discusión sobre temas relativos a política educativa y brindar aportes para la propuesta pedagógica del sindicato— en su rol de “dinamizadora de la discusión y elaboración en general de la interacción con las filiales en acuerdo con el comité ejecutivo” (FeNaPES, 2019: 95). Asimismo, se reafirma la necesidad de continuar trabajando en la construcción del proyecto educativo, y se deja planteada la propuesta de integrar a “académicos comprometidos con el movimiento popular y con la Educación Pública” (FeNaPES, 2019: 93) que contribuyan en el proceso<sup>17</sup>. Un aspecto que se menciona es la necesidad de coordinar con la ATD de secundaria tendiente a la construcción de una propuesta común.

### **A modo de cierre (provisorio)**

Como se ha señalado al inicio del texto, el análisis realizado constituye una primera aproximación que se espera complementar a partir de entrevistas a actores de la organización docente con el fin de ampliar la mirada respecto a las posiciones construidas. A partir del

---

<sup>17</sup> En el marco de un trabajo previo iniciado en 2019, el 2 de junio de 2021 se firma un convenio entre la FeNaPES y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, que entre otros aspectos se propone dar seguimiento a las políticas educativas en enseñanza secundaria en Uruguay, y producir avances para la configuración de propuestas alternativas para la promoción del derecho a la educación. Ampliar en: <https://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2021/julio/ConvenioFenapes.pdf>

análisis documental, un aspecto que interesa señalar es que el sindicato no solo emerge desde un lugar de reivindicación sino también como ámbito de producción de propuestas. Ello tensiona con estudios antecedentes (Pérez Zorrilla, 2015, 2016, 2018; Mancebo y Lizbona, 2016; Mancebo y Pérez Zorrilla, 2018) que enfatizan en su lugar de resistencia y de veto frente a los cambios impulsados por la política educativa. Tensionar esta idea adquiere relevancia en tanto constituye uno de los ejes desde los cuales se viene construyendo el discurso de la “crisis de la educación pública” en nuestro país.

Desde esta primera aproximación, es posible apreciar cierta estabilidad en las construcciones discursivas que trascienden los límites temporales de los períodos de gobierno aquí analizados. Ello permite poner acento en que las posiciones de sujeto no se construyen linealmente en función de los períodos de gobierno, más allá de las rupturas y continuidades que sea posible apreciar entre uno y otro.

En el marco de estas continuidades, existe un fuerte cuestionamiento por parte del sindicato al signifiante “inclusión”, en tanto se entiende que naturaliza la exclusión, sin cuestionar la estructura social productora de desigualdad. Las significaciones construidas por parte del sindicato de profesores en torno al signifiante “inclusión” se pueden vincular a la perdurabilidad de las significaciones sobre la equidad, término que ocupó un lugar destacado en las políticas desarrolladas durante la autodenominada “reforma educativa” en la década de los 90.

En lo que refiere a las políticas de inclusión educativa desarrolladas durante el período analizado, existe un fuerte rechazo por parte del sindicato de profesores. Se entiende que el carácter focalizado y asistencialista de las mismas produce efectos en la reproducción de las desigualdades, la fragmentación territorial, la estigmatización, y el debilitamiento de la dimensión pedagógica. Con respecto a esta última, se hace alusión a un debilitamiento de los contenidos frente al lugar de las competencias, así como de la enseñanza frente a las demandas de asistencia y contención. Otras de las críticas que adquieren protagonismo son la falta de participación docente en la construcción de estas políticas, la superposición de las propuestas a nivel de cada centro educativo, la falta de evaluación de las mismas, así como los costos que estas implican.

En los documentos analizados la forma escolar hegemónica de educación secundaria, de origen selectivo, no constituye un eje de problematización explícito por parte del sindicato de profesores, más allá de que se pueda hacer un análisis de algunas reivindicaciones vinculadas a ciertos elementos de la forma escolar. Entendemos que ello obedece al peso que se le atribuye a las desigualdades sociales propias del sistema capitalista en las desigualdades educativas. Asimismo, en ciertos discursos tendientes a conservar ciertos rasgos de esta forma escolar (organización curricular por asignaturas, apoyaturas pedagógicas a cargo del docente de asignatura) o cuestionar ciertas modificaciones planteadas por las políticas de inclusión (organización curricular en módulos semestrales, duplas o tríos docentes), se advierten ciertas tensiones en torno a las demandas vinculadas a las condiciones laborales de los docentes, que según se sostiene constituyen también condiciones pedagógicas. Aquí podría encontrarse una de las dificultades para avanzar en la definición de “aspectos más concretos acerca de cómo desarrollar un plan educativo” (FeNaPES, 2019: 92) en el marco de las orientaciones del proyecto educativo del sindicato.

Este posicionamiento por parte del actor sindical frente a las políticas de inclusión no queda circunscripto a una mera resistencia sino que se construye también en términos de propuesta, aunque la misma se encuentre en proceso de construcción. En el marco de esta propuesta, se ubica la centralidad del derecho a la educación ligada a la responsabilidad del Estado en lo que respecta a su garantía, así como la igualdad como punto de partida en lo que refiere a la adquisición de conocimientos históricamente valiosos. En disputa con las políticas focalizadas, se demanda un Plan Único Nacional de Educación Secundaria, que se considera puede contemplar diversas modalidades en su implementación, sin que ello se traduzca en diferentes contenidos o exigencias de aprobación. Esta tensión entre lo común y las

diferencias requiere ser profundizado en la investigación, a partir de las entrevistas a diferentes actores de la organización sindical.

### Referencias bibliográficas

ARROYO, Mariela y NOBILE, Mariana (2015). "Nuevos formatos escolares e inclusión educativa en la escuela secundaria. Una discusión de la "forma escolar" a partir de los aportes de la investigación", en PINKASZ, Daniel (comp.). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Buenos Aires, FLACSO Argentina, 68-68.

BENTANCUR, Nicolás (2012). *Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores*. Recuperado de: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2012000100004](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100004)

BORDOLI, Eloísa (2022). "Notas sobre las políticas de inclusión educativa en el ciclo progresista: entre la diversificación, la integración y la territorialización", en BORDOLI, Eloísa y MARTINIS, Pablo (2022). *Impulso y freno en la producción del derecho a la educación en la enseñanza básica. Implicancias de los ciclos políticos y la crisis sociosanitaria*, FHCE-Udelar, 59-91.

BUENFIL, Rosa Nidia (1991). *Análisis de discurso y educación*. México: DIE-CINVESTAV IPN.

CONDE, Stefanía (2018). "(De)construcción de los discursos de las políticas de inclusión en Educación Secundaria con relación al formato escolar tradicional. Análisis del caso uruguayo en el período 2005-2017 desde una perspectiva de justicia". *Tesis de Maestría en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación*. Montevideo: FHCE, Udelar.

FAIR, Hernán (2017). "Decisiones y estrategias metodológicas para la investigación social empírica desde la Teoría Política del Discurso", en *Prácticas de oficio*, Vol. 1(Nº19), jun. 2017 - dic. 2017, 51-66. Recuperado de: <https://ides.org.ar/publicaciones/practicadeoficio>

FELDFEBER, Myriam (2020). "La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras", en ACOSTA, Felicitas (Comp.), *Derecho a la educación y escolarización en América Latina* (41-56). Buenos Aires: UNGS.

FELDFEBER, Myriam y GLUZ, Nora (2019). "Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina", en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año VII, Nº 13, 19-38.

LACLAU, Ernesto (1990). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

----- (1993). *Discurso*. Recuperado de: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/68/ErnestoLaclauDiscurso.pdf>

----- (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

----- (2004). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

MANCEBO, María Ester y GOYENECHÉ, Guadalupe (2009). *Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010)*. Recuperado de: <http://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/22348>

MANCEBO, María Ester y LIZBONA, Alexandra (2016). "El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama", en BENTANCUR, Nicolás y BUSQUETS, José Miguel (2016) *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica* (91-115). Montevideo: Ed. Fin de Siglo-ICP.

MANCEBO, María Ester y PÉREZ ZORRILLA, Julia (2018). “Del dicho al hecho hay un gran trecho”: Obstáculos para la expansión de la escolaridad media en Uruguay. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/329373015\\_Del\\_dicho\\_al\\_hecho\\_hay\\_un\\_gran\\_trecho\\_Obstaculos\\_para\\_la\\_expansion\\_de\\_la\\_escolaridad\\_media\\_en\\_Uruguay](https://www.researchgate.net/publication/329373015_Del_dicho_al_hecho_hay_un_gran_trecho_Obstaculos_para_la_expansion_de_la_escolaridad_media_en_Uruguay)

MARCHART, Oliver (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

MARTINIS, Pablo (2016). “Aproximación a los usos del significante “inclusión educativa” en la formulación de políticas educativas en Uruguay (2005-2015)”, en MARTIGNONI, Liliana y ZELAYA, Marisa (Comps.) *Diálogos entre Argentina, Brasil y Uruguay. Sujetos, políticas y organizaciones en educación* (245-261). Buenos Aires, Ed. Biblos.

MARTINIS, Pablo y FALKIN, Camila (2017). “Aspectos pedagógicos y de política educativa involucrados en los procesos de universalización del derecho a la educación”, en CRISTÓFORO, Adriana; MARTINIS, Pablo; MÍGUEZ, María Noel y VISCARDI, Nilia (Coords). *Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la Enseñanza Media. La igualdad en cuestión*. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/20235>

MOUFFE, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.

----- (2012). *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

----- (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ ZORRILLA, Julia (2015). “La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya”. *Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación a la educación*, FLACSO Argentina.

----- (2016). *Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras*. Recuperado de: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v25nspe/v25nspea02.pdf>

----- (2018). “La inclusión y el cambio en la educación media: posturas sobre política educativa dentro de la izquierda uruguaya (2005-2014)”. En: *Espacios en Blanco*. Revista de Educación, núm. 28, junio 2018, pp. 305-332. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

REDONDO, Patricia (2013). *Escuelas y pobreza. Entre el desasociado y la obstinación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

SAFORCADA, Fernanda; AMBAO, Carolina y ROZENBERG, Andrea (2021). “Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido”, en FELDFEBER, Myriam y GLUZ, Nora (comps.). *Las tram(p)as de la inclusión Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 67-105.

STEVENAZZI, Felipe (2008). *Entre educar y contener, caras de una escuela de Jornada Completa*. Argentina: FLACSO.

TENTI FANFANI, Emilio (2009). “Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión”. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, Año XCIX, Nº 1507, Abril de 2009, 44-49.

TREVIÑO, Ernesto (2021). “Hacer común el desacuerdo: reformas y protestas como superficies para explorar el rol de la insatisfacción en la configuración ontológica de la educación”. En: BUENFIL, Rosa Nidia (Coord.) *Sentidos de lo común en la discusión teórica y en las políticas educativas en cinco países latinoamericanos* (29-45), Buenos Aires, CLACSO.

VEIGA-NETO, Alfreso & CORCINI, Maura (2011a). *Inclusão, exclusão, in/exclusão*. Disponible en: <https://revistas.pucsp.br/index.php/verve/article/view/14886>

VEIGA-NETO, Alfreso & CORCINI, Maura (2011b). "Gubernamentalidad, biopolítica e inclusión". En: Cortés, R. y Marín, D. *Gubernamentalidad y educación. Discusiones contemporáneas*. Bogotá: IDEP.

#### Fuentes consultadas

FeNaPES (s/a). *Estatuto aprobado por el XII Congreso Ordinario de la FeNaPES*. Recuperado de: <http://fenapes.org.uy/sites/default/files/Estatuto/Estatuto.pdf>

----- (2005). *X Congreso, Profesor Fausto Pérez. "La deuda es con la Educación Pública"*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/98>

----- (2007). *XI Congreso. "Para una educación pública y popular: autonomía y cogobierno"*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/99>

----- (2009a). *XII Congreso de FeNaPES. "Prof. Nibia Sabalsagaray". 46 años en defensa de la educación pública*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/100>

----- (2009b). *Congreso extraordinario de FeNaPES. ¿Hacia dónde va la educación pública?, ¿Qué hacemos los docentes?* Recuperado de: <https://congresosextraordinarios.omeka.net/items/show/2>

----- (2011). *XIII Congreso de FeNaPES*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/101>

----- (2013a). *XIV Congreso de FeNaPES*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/102>

----- (2013b). *Resoluciones del Congreso Extraordinario de Proyecto educativo*. Disponible en: <https://congresosextraordinarios.omeka.net/items/show/3>

----- (2015). *XV Congreso de FeNaPES*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/103>

----- (2017). *XVI Congreso de FeNaPES. "Por la democratización de la educación pública. No al lucro ni la privatización"*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/104>

----- (2019). *Resoluciones del XVII Congreso*. Recuperado de: <https://archivofenapes.omeka.net/items/show/409>

Cita sugerida: CONDE, Stefanía (2023). "Posiciones sindicales en el Uruguay progresista en torno al signifiante "inclusión educativa": disputas de sentido y demandas político-pedagógicas en educación secundaria" en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 71-87. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 18 de marzo de 2023

Aceptado: 19 de mayo de 2023

*Sección*

**artículos abiertos**



## Contextos, innovaciones y temporalidades. Prácticas docentes en pandemia

*Contexts, innovations and temporalities. Teaching practices in a pandemic*

**Darío G. MARTÍNEZ\***

**Paula MORABES\*\***

### RESUMEN

En marzo de 2020, la pandemia causada por el Covid-19 exigió un Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio para evitar el colapso del sistema de salud argentino. Toda la vida social estuvo afectada por esta situación y se reformularon todas las actividades cotidianas. Aquí nos proponemos analizar las prácticas que llevaron a cabo los actores de las instituciones educativas en distritos dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires. Durante todo el ciclo lectivo de 2020, estas instituciones funcionaron con prácticas de educación a distancia para la continuidad pedagógica. Para el análisis utilizamos herramientas teóricas tales como apropiaciones, redes socio-técnicas, tecnicidades e innovaciones tecnológicas, entre otras. La recolección de información se hizo a partir de entrevistas etnográficas a agentes educativos y de la observación de sus planificaciones escolares y materiales didácticos. Los ejes para el análisis fueron los siguientes: trabajo docente; saberes y experiencias; presencialidad / virtualidad. De esa manera, se indaga en las continuidades y las innovaciones que los docentes realizaron para garantizar el año escolar. Así se identificaron los diferentes contextos de prácticas docentes, junto con las innovaciones que implementaron y las temporalidades que vivenciaron. Por otra parte, se esboza una propuesta de análisis para las tecnicidades y las innovaciones que ocurren en escenarios educativos institucionales.

Palabras clave: comunicación; educación; pandemia; saberes; instituciones educativas.

### ABSTRACT

In March 2020, the Covid-19 pandemic forced the implementation of a Preventive and Mandatory Social Isolation in Argentina to prevent the collapse of the health system. This measure had a significant impact on social life, which led to the reformulation of daily activities. The present study aims at analyzing the practices conducted by educational institutions in

---

\* Investigador asistente de CONICET. Centro de Comunicación, Educación y Discurso. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. UNLP. Contacto: [dariogmartinez@gmail.com](mailto:dariogmartinez@gmail.com)

\*\* Investigadora categoría 1. Directora del Centro de Comunicación, Educación y Discurso. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. UNLP. Contacto: [pmorabes@gmail.com](mailto:pmorabes@gmail.com)

districts within the Buenos Aires Metropolitan Area, during the 2020 school year, to ensure pedagogical continuity, which included distance education practices. The study used theoretical tools such as appropriations, socio-technical networks, technicalities, and technological innovations, among others. The information was collected through ethnographic interviews with educational agents, school plans, and the observation of teaching materials. The analysis focused on the teaching work, knowledge and experiences, and face-to-face/virtual lessons. The study aimed at investigating the continuities and innovations that teachers made to guarantee the school year, and it identified the different contexts of teaching practices, the innovations implemented, and the temporalities experienced. Additionally, the study proposes an analysis of the technicalities and innovations developed in institutional educational contexts.

Key words: communication; education; pandemic; knowledge; educational institutions.

---

## Introducción

La pandemia del Covid-19 exigió un Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), tal como se lo denominó en la Argentina, para evitar el estallido de todo el sistema de salud. La vida en común se vio afectada por este contexto, con escenas de profunda incertidumbre y reformulación de toda la cotidianidad. Las instituciones educativas, en todos sus niveles y modalidades, atravesaron una reestructuración inédita para garantizar la continuidad pedagógica.<sup>1</sup> Las prácticas de gestión, las dinámicas vinculares y las estrategias de enseñanza de las instituciones se adaptaron a la intermediación de dispositivos tecnológicos y a la confección de protocolos que garantizaran las condiciones sanitarias. Todo este proceso se realizó en un lapso de tiempo relativamente corto, con diferentes alcances según los contextos geográficos, los equipamientos técnicos-informáticos (institucionales y personales) y las disposiciones subjetivas (manejos y apropiaciones) de los agentes para sobrellevar este nuevo escenario.

Las desigualdades existentes se exacerbaban en la pandemia y muchas de ellas todavía persisten en amplios sectores de la sociedad argentina. Las iniciativas del Estado (nacional, provincial y municipal) buscaron garantizar la salud pública, junto con la asistencia económica a sectores vulnerables de la sociedad que subsistían gracias a las tareas realizadas en la economía popular. También se transfirieron aportes económicos a empresas que suspendieron provisoriamente su producción y abonaron los sueldos de sus trabajadores y trabajadoras. La articulación de estas políticas estatales redujo el impacto inicial del ASPO, aunque no mitigó las desigualdades anteriores ni las ocasionadas por la pandemia. Aun así, es preciso señalar el positivo robustecimiento de todo el sistema de salud y la campaña de vacunación en todo el territorio nacional. Este contexto tuvo características especiales en el interior de las escuelas, con algunos rasgos que identifican líneas de continuidad con prácticas previas al ASPO como otras inéditas gestionadas durante su etapa más rigurosa.

En este trabajo se problematizan las múltiples prácticas que realizaron los docentes para garantizar la continuidad educativa en instituciones educativas de algunos distritos de la provincia de Buenos Aires dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el Proyecto de investigación denominado "Articulaciones estratégicas entre comunicación/ educación: producción de saberes, innovaciones tecnológicas y políticas públicas en ámbitos educativos". Una versión sintetizada fue presentada en el "XVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC) La Comunicación como Bien Público Global: Nuevos lenguajes críticos y debates hacia el porvenir", Buenos Aires, Argentina, 26 al 30 de septiembre de 2022.

virtualización de las tareas reformuló las estrategias de enseñanza, alteró las condiciones de trabajo, provocó la necesidad de crear alternativas de vinculación con todos los grupos de estudiantes que coordinaban; además sobrecargó las tareas en el ámbito familiar de las docentes y los docentes. Las preguntas que nos formulamos fueron las siguientes: ¿cómo se modificó la tarea docente, de planificación de acciones pedagógicas y de vinculación con los grupos de estudiantes? ¿Qué experiencias y saberes se pusieron en acto en este contexto de virtualización de sus prácticas? ¿Cuáles innovaciones implementaron los docentes y las docentes? ¿Qué múltiples temporalidades se activaron durante el aislamiento?

El objetivo de este artículo consiste en comprender las continuidades y las innovaciones desplegadas en la actividad pedagógica, durante el primer año del ASPO. Para ello relevamos las experiencias y las prácticas docentes de enseñanza en distritos de la zona del AMBA de la Argentina en el marco de la suspensión de la presencialidad escolar.

El texto se organiza con una breve descripción de los aportes conceptuales para nuestra problematización. Luego, se presentan las elecciones metodológicas para la recolección y la sistematización de la información relevada. Así fue cómo se llegó a diseñar tres ejes de análisis: saberes y experiencias; innovaciones; temporalidades. A partir de esas interrelaciones, esbozamos una propuesta de análisis metodológico para reflexionar en torno de las tecnicidades y las innovaciones en los escenarios educativos institucionales. Finalmente, se presentan algunas conclusiones provisorias a partir de los análisis realizados.

### **Mediaciones tecnológicas y dispositivos**

El ASPO repuso en un lugar preponderante a la educación a distancia. En ese sentido, se reactualizaron discusiones a partir de la emergencia de dispositivos tecnológicos. El campo de comunicación/ educación (Huergo, 2001) tiene un vasto recorrido en cuestiones que atañen a la educación a distancia y a la producción de medios educativos. Desde las campañas de enseñanza de lectura y escritura para adultos en los periódicos de Buenos Aires (Rodríguez, 1997), la experiencia de Radio Sutatenza en Colombia, las radios mineras bolivianas, en la etapa fundacional del campo –durante el desarrollismo– las propuestas de educación a distancia se planteaban como horizontes estratégicos para los países periféricos (Mattelart, 1993; Huergo, 2005). Algunas de estas propuestas, sobre todo la televisión educativa, estuvieron prácticamente orientadas a los sectores rurales de América Latina, y, según sostienen algunos autores, con la intencionalidad subrepticia de erradicar los focos de insurgencia política como así también de instalar una dependencia económica respecto de los países centrales (Mattelart y Mattelart, 1997). El contexto de la Revolución Cubana era un llamado de atención para los países centrales, como los Estados Unidos, de allí que buscaran estrategias para contrarrestar su incidencia en Latinoamérica (Mattelart, 1993).

Las características de los contextos geográficos latinoamericanos tenían a la distancia como un condicionante para llegar a todos los sectores de la sociedad. Así fue como empezaron a plantearse un tejido de iniciativas de intervención política (Morabes, 2008; Morabes y Martínez, 2019) que se articularon en torno de trayectorias prácticas de comunicación/ educación. Tuvieron como uno de sus destinatarios principales a las personas adultas de sectores populares para promover instancias de participación política a través de sus organizaciones (Kaplún, 2002). Además, tampoco estuvieron exentas las discusiones por los dispositivos y sus posibilidades comunicacionales y educativas (Prieto y Gutiérrez, 2007), junto con una preocupación por obtener vínculos intersubjetivos significativos para las personas (Prieto, 2004).

Así la mediación tecnológica de la comunicación deja de ser instrumental para convertirse en estructural, lo que remite a la emergencia de nuevas sensibilidades, lenguajes y escrituras (Martín-Barbero, 2009). Se reorganizan, de esta manera, los saberes, los referentes y las

referencias que operan en las instituciones educativas. Los mecanismos de legitimación de estos se modifican a partir de las irrupciones de las tecnologías, que instauran temporalidades, provocan deslocalizaciones y apropiaciones sociales que generan otros usos que son diferentes a aquellos pensados originalmente cuando se construyó el dispositivo tecnológico.

En otro plano de análisis se sumó la apropiación como una categoría problematizadora de las tecnologías en educación. La apropiación consiste en tomar algo significativo y hacerlo propio, incorporarlo a la cotidianidad, que en numerosas ocasiones difiere de las circunstancias originales (Thompson, 1988). Esta perspectiva amplificó un conjunto de investigaciones que transitaban las apropiaciones tecnológicas en contextos y en las prácticas educativas (Crovi Druetta, 2013; Benítez Larghi, 2013). Si bien interrogarse por la articulación entre tecnologías y educación tiene una larga tradición en comunicación y educación, la profusión de dispositivos y la reconversión del capitalismo postindustrial (Caffentzis, 2020) ensanchó y diversificó las estrategias de análisis.

Las sociedades están constituidas tecnológicamente, de la misma forma que las tecnologías son sociales (Thomas y Buch, 2013). En este sentido, los alcances culturales de las tecnologías son dimensiones que trascienden aspectos estrictamente productivos para dar lugar a interrogarse por las significaciones que los sujetos despliegan cuando entran en relación en una red sociotécnica. Aquí también es posible señalar que una forma de organización es también una tecnología desplegada. Por lo tanto, resulta estéril sugerir la separación entre tecnología y sociedad, como si se tratara de ámbitos divergentes. Ambas deben ser analizadas en sus relaciones específicas y en las tensiones que se generan en las articulaciones que despliegan.

La perspectiva de la sociología de la tecnología aportó dimensiones de análisis a nuestro campo. Aquí recuperamos a la innovación tecnológica como una categoría analítica más para reflexionar acerca de las problemáticas en contextos institucionales y de las prácticas educativas. La innovación “se estructura alrededor de la introducción de un nuevo elemento, un artefacto, una funcionalidad, un servicio; y su éxito reposa en el número de las entidades (recursos, habilidades, etc.) que les son articulados” (Goulet y Vinck, 2013: 15). En ese proceso, la introducción de elementos nuevos se articula y rearticula con los existentes, pero donde el proceso innovador no elimina totalmente la presencia de las prácticas anteriores a su introducción (Goulet, Aulagnier y Hubert, 2020).

### **Estrategias metodológicas**

La investigación que sustenta este artículo tuvo una impronta cualitativa. En ese sentido, se apunta a reponer el sentido que los actores sociales les imprimen a sus acciones (Geertz, 2003), de qué manera describen sus prácticas y qué evaluaciones realizan de cada una de ellas. La entrevista etnográfica (Guber, 2001; Restrepo, 2016) fue la técnica utilizada para la recolección de información.

El trabajo de campo se desarrolló intensamente durante los meses de noviembre y diciembre de 2020. Durante ese período de tiempo, los docentes y las docentes entrevistadas pasaron todo el ciclo lectivo en ASPO, sosteniendo la continuidad pedagógica con diversos recursos. Las entrevistas se realizaron a distancia, utilizando diversas plataformas de videollamadas, para respetar los protocolos establecidos por las autoridades sanitarias nacionales y provinciales. Cabe destacar que la campaña de vacunación para el personal docente, en los distritos donde residen nuestras personas entrevistadas, comenzó en los meses de febrero y marzo de 2021. Nuestra intención consistió en relevar la voz de los actores en el contexto de aislamiento más férreo en la zona del AMBA y cuando toda su práctica docente la realizaron en marco de protocolos de educación a distancia.

Un criterio de selección de los informantes respondió a que tuvieran experiencia en las actividades docente en diversas instituciones educativas y que hubieran estado al frente de los grupos de estudiantes, en los días previos al ASPO, a los que luego debieron contactar virtualmente. Es decir, evitamos seleccionar a docentes que tomaron horas como suplentes luego de decretado el aislamiento. Además, se privilegió que tuvieran sus domicilios en municipios de la provincia de Buenos Aires localizados en el AMBA. Para esta línea específica realizamos entrevistas en profundidad a 10 profesores y preceptoras<sup>2</sup> de la ciudad de La Plata, Berisso y Quilmes en Argentina. Fueron docentes que trabajaron en el nivel secundario y superior y en las modalidades de educación de jóvenes y adultos.

Los ejes de las entrevistas fueron los siguientes: trabajo docente en pandemia; saberes y experiencias; presencialidad/ virtualidad. Como información complementaria a las entrevistas, registramos las planificaciones y las actividades que diseñaron las personas entrevistadas para sostener la continuidad pedagógica en las instituciones educativas. Estas nos permitieron su acceso, como así también a los Classroom de Google y a los materiales que diseñaron para enviar por mail o WhatsApp a sus estudiantes.

Para la recolección de datos se partió del método comparativo constante cuyo objetivo radica en la formulación de teoría fundada de las informaciones obtenidas en el campo material (Glaser y Strauss, 1967). Se trata de una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática, donde la recolección de datos y el análisis guardan una estrecha relación (Strauss y Corbin, 2002). Como las posibilidades de comparación son infinitas, la selección de los materiales deberá estar de acuerdo con los fines teóricos preestablecidos. Así se interpretan los datos que se conceptualizan en el proceso de construcción de conocimiento, al vincular los emergentes reconocidos en el campo con la teoría, y provee el marco para una acción potencial en el ámbito de lo social (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Así, teorizar es una actividad compleja que implica concebir ideas, además de formularlas dentro de un esquema lógico y analizar sus implicancias por las decisiones adoptadas por parte del investigador/a en el proceso de investigación que realizó (Strauss y Corbin, 2002).

## **Resultados**

Los resultados provisorios de este artículo fueron organizados a partir de los ejes relevados en la sistematización de las entrevistas. Estos fueron organizados, para ensanchar la problematización, en saberes y experiencias, las innovaciones, las temporalidades y, finalmente, en una propuesta metodológica surgida del trabajo de campo.

### ***Saberes y experiencias***

La interrupción de la presencialidad escolar tensionó los saberes y las experiencias que tenían los docentes y las docentes. La preocupación por afrontar un escenario educativo en contexto de ASPO también implicó reordenamientos de carácter administrativo y de gestión de las instituciones. Con tan solo una semana de iniciado el ciclo lectivo 2020, directivos, preceptores y docentes afrontaron un escenario inédito donde llevar a cabo sus tareas cotidianas. Los niveles de responsabilidad variaron de acuerdo con los roles que desempeñaban hasta el momento.

---

<sup>2</sup> En la Argentina, el preceptor/a es quien se encarga de las tareas relacionadas con la gestión administrativa de los registros institucionales de los estudiantes secundarios, como el armado de legajos con las asistencias, las notas y las actas disciplinarias, entre otras. Además, tiene contacto con las familias de los estudiantes y funciona de nexo entre docentes y equipos directivos. Cabe destacar que coordina una o dos divisiones de estudiantes por escuela. En otros países, se conoce a esta figura con el nombre bedel, celador o laboratorista.

El personal directivo (directores, directoras, secretarías, jefes de áreas) programó reuniones para rediseñar la continuidad pedagógica de todos los cursos, gestionar la coordinación de cargos docentes y articular las políticas provenientes de las diversas esferas estatales. Los preceptores y las preceptoras comenzaron con la tarea de armar y depurar los registros de sus cursos, verificar los contactos telefónicos de las familias y ser intermediarios entre docentes y estudiantes. Los docentes y las docentes reformularon todas sus planificaciones de clases y diseñaron materiales para dictar clases a distancia. Estas son algunas de las prácticas más recurrentes que describieron las personas entrevistadas para esas semanas de marzo de 2020. También ocurrió que varios de los instrumentos administrativos, como por ejemplo los legajos de los estudiantes, fueron trasladados a domicilios particulares de directivos y preceptores para garantizar los vínculos con las familias de los estudiantes. Allí se guardaba la información de contacto que permitió avisar cómo se desarrollaría la continuidad pedagógica de cada institución.

Las entrevistas realizadas mostraron situaciones de profunda incertidumbre en un escenario inédito. Sin embargo, pudimos reconocer tres contextos de prácticas con particularidades recurrentes en la continuidad pedagógica en ASPO. El primero aconteció con el contacto entre los actores educativos y las familias de los estudiantes, para informarles cómo desarrollarían sus tareas. Esto se hizo a partir de WhatsApp, en casi todos los casos, gracias a la información de los registros de matrícula que contaban el personal directivo y el cuerpo de preceptores. Todas estas personas pusieron a disposición sus celulares personales para que se estableciera un canal directo. Por ejemplo, una madre, un padre o un/a estudiante tenía el número de teléfono celular de su preceptor/a, profesor/a, director/a y mandarle un mensaje o audio de WhatsApp.

El segundo contexto involucró la exploración, el estudio y el ensayo con herramientas tecnológicas que contribuyera a una mediación pedagógica de las diferentes asignaturas. Aquí fue posible identificar dos momentos diferentes pero complementarios. Uno consistió en la experimentación con diversas plataformas para videollamadas, como Zoom o Meets de Google, que eran desconocidas hasta el momento para docentes y estudiantes. Tampoco tenían en claro cómo podían apropiarse para una clase. El otro contempló un grado distintivo exploración de herramientas digitales en lo relativo a la preparación de materiales y contenidos de clase. En especial, se trató de sumergirse en las facilidades ofrecidas por el Classroom de Google para alojar materiales y la interacción entre docentes y estudiantes. Dentro de este contexto hubo docentes que exploraron, las herramientas de pizarras digitales (Jamboard, Padlet), presentaciones e infografías (Canva, Geniality) en sus versiones de uso libre. Aquí también es donde se pudo hallar la mayor desigualdad entre instituciones privadas y públicas. Las escuelas privadas gestionaron sus propias plataformas educativas, a partir del trabajo de los docentes de informática, y también pagaron los servicios premium de Zoom o de Google (en este caso accedieron a una cuenta en G Suite). Por su parte, los docentes y las docentes de las escuelas públicas realizaron todas sus prácticas a partir de las versiones gratuitas, que implicaba una mayor demanda de datos de conectividad o bien lo hacían con inestabilidad en su conexión. Dentro de un panorama más amplio, esta misma diferencia entre los modos de gestionar de las instituciones privadas y las públicas fue concordante con los informes realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.<sup>3</sup>

El tercer contexto mostró una estabilización y, al mismo tiempo, de variación de los saberes y las experiencias, respecto de las apropiaciones realizadas de las herramientas digitales. Se consolidó una dinámica de vínculos con estudiantes, se resignificaron contenidos y diseñaron propuestas de evaluación a distancia. La puesta en marcha de los encuentros sincrónicos,

---

<sup>3</sup> Nos referimos al informe de Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica. Allí se detallan los resultados de consultas que se hicieron a docentes, directivos y familias de todo el país. Se lo puede encontrar en: <https://bit.ly/EvContinuidad>. Sitio consultado en mayo de 2023.

mediante videollamadas, y los asincrónicos, con materiales alojados en Classroom o enviados por WhatsApp, trazaron líneas de continuidad de las prácticas escolares. Sin embargo, una vez que esto se estabilizó, principalmente los docentes y las docentes de escuelas públicas fueron atendiendo las heterogeneidades que se les presentaban en cada grupo de estudiantes y cada lugar donde trabajaban. Lograron combinar la apropiación simultánea de herramientas, de acuerdo con las condiciones tecnológicas, económicas y culturales de sus estudiantes. Por ejemplo, ante un mismo grupo de estudiantes podían converger diferentes canales de interacción para el envío de tareas o de presentación de materiales educativos. En cierta forma, se trató como si la experimentación de herramientas digitales ensanchara sus experiencias y sobre ese umbral comprendieron que la heterogeneidad era necesaria para la continuidad pedagógica, aunque como lo veremos, eso fuera desgastante para ellos.

Esta descripción de los contextos obedece a los fines del análisis. Solo queremos marcar las recurrencias visibles que hallamos durante el trabajo de campo. En ciertos casos, los tres aparecieron combinados específicamente. Algunas preceptoras señalaron que, durante una videollamada, para ciertas materias se pusieron a realizar las mismas tareas que los estudiantes y las estudiantes. De esa manera, reforzaron el vínculo con el grupo y además colaboraron con el docente o la docente para que esa división realizara el trabajo encomendado. También fueron posibles los aprendizajes basados en proyectos donde varios profesores trabajaron en conjunto y cada uno desde su perspectiva aportó contenidos para ese grupo de estudiantes. O bien improvisaron un rap en un encuentro sincrónico por Meet en las clases de educación artística, junto con el docente o la docente, para sostener el vínculo y generar dinámicas de sociabilidad en el grupo de estudiantes.

### ***Las innovaciones***

Tal como se presentó, la innovación se estructura alrededor de la introducción de un nuevo elemento, artefacto, funcionalidad o un servicio. Su éxito reposa en el número de adoptantes y en la importancia de las entidades que articula. Otras posiciones respecto de la innovación también sugieren que se producen a partir de la sustracción de un elemento o funcionalidad (Goulet y Vinck, 2013). La sociología de la tecnología, junto con la economía del conocimiento, entre otras perspectivas, aporta estrategias de problematización en torno de la innovación. En ese sentido, podemos agregar que los procesos de innovación acontecen tanto a partir de la incorporación o de la sustracción de elementos, funcionalidades o servicios. Sin pretender resolver esta discusión buscamos sostener esta tensión problematizadora para describir algunos de los procesos de innovación que directivos, preceptores y docentes realizaron durante el ASPO.

A partir de las tecnicidades (Martín-Barbero, 2009) que disponían, directivos y docentes incorporaron un canal de comunicación con las familias y los grupos de estudiantes. Se trató de WhatsApp como un elemento que ya estaba lo suficientemente extendido en los usos cotidianos. Dentro de los contextos institucionales educativos, los testimonios relevados indicaron que ya era frecuente la comunicación interna de la gestión diaria a partir de los grupos de WhatsApp entre directivos y docentes. Algo similar ocurría entre preceptores y estudiantes, quienes ya tenían sus grupos para informarles de cuestiones que los involucraban: por ejemplo, la ausencia de un docente y su entrada a la escuela en un horario más tarde. A esto se debe agregar que también era frecuente que los estudiantes tuvieran sus propios grupos de WhatsApp de la división a la que concurrían.

Las innovaciones se dieron a partir de las nuevas redes y articulaciones que se trazaron a partir del teléfono celular y el WhatsApp. Aquello que era para articular entre pares o semejantes, pasó a ensamblar nuevas subjetividades que cumplían diferentes roles en las dinámicas escolares. Las interacciones relevadas más frecuentes fueron las siguientes:

- Docentes o preceptores ingresaron en grupos de WhatsApp que ya tenían los estudiantes de sus cursos y, en algunos casos, se presentaban ante ellos porque era la primera vez que se encontraban.
- Preceptores que enviaron mensajes a las familias para consultar por situaciones particulares o para recordar la entrega de tareas.
- Docentes que mandaron tareas a los grupos de estudiantes o recordatorios particulares a una familia de un estudiante del que no tenían novedades.
- Estudiantes que mandaban la tarea o consultas por mensajes privados al docente en cuestión.
- Madres que preguntaban cómo resolver la tarea o bien que informaban que sus hijos ya la habían resuelto.
- Grupos de docentes, junto con la preceptora de una división, para describir la dinámica del grupo en cuestión o atender algún caso particular de un estudiante.

La conformación de estas redes sociotécnicas (Latour, 2008) ocurrieron a partir de una herramienta extendida en la mayoría de los ámbitos cotidianos: el WhatsApp. Aquí lo innovador fue entramar todas las interrelaciones escolares, en mayor medida, a partir de esta aplicación tecnológica. Es decir, reubicarla dentro de las gramáticas de los contextos institucionales educativos y sus prácticas de enseñanza. Así se produjo una resignificación de tecnología (Thomas, 2013) que implicó una reutilización creativa, una reasignación de sentido de esa tecnología y de su medio de aplicación. Una de las cuestiones para considerar en el análisis se encuentra en la apropiación extendida del WhatsApp en diversos grupos sociales, sobre todo por el bajo consumo de datos.

Otra red sociotécnica se estructuró en torno del Classroom. Con disparidad, algunos docentes lograron instalarla para la continuidad pedagógica con sus cursos. Solo pudieron hacerlo de manera frecuente con las familias de sectores medios que tenían acceso a una conexión estable a Internet, además de un dispositivo para las visualizaciones de las interfaces. Algo similar ocurrió en las instituciones educativas privadas porque diseñaron sus propias plataformas o bien porque costearon los servicios de G Suite de Google.

Las entrevistas a docentes de las escuelas públicas indicaron que el Classroom fue utilizado en casos puntuales. Sólo algunos grupos de estudiantes podían acceder a los materiales subidos al aula del Classroom o que incluso que supieran cómo descargar y adjuntar las tareas solicitadas por el docente. Si bien esta plataforma colaboró para que los docentes y las docentes tuvieran una mejor planificación de sus actividades, tuvo un alcance dispar respecto de sus estudiantes. Muchos jóvenes estaban poco habituados a la utilización del correo electrónico, otros decían que no tenían una cuenta de e-mail a pesar de tener un celular propio al que le descargaban aplicaciones para su uso frecuente. Aquellos docentes que comenzaron a implementar Classroom lo mantuvieron como un organizador de sus planificaciones y repositorio donde alojaban materiales pedagógicos (PDF, presentaciones, videos, etc.). Comprobaron que sus grupos tenían acceso inestable a una conexión a Internet, cuestión necesaria para acceder al Classroom y que, cuando finalmente lo hacían, se les dificultaba la navegación o le consumían todos los datos de su abono prepago de telefonía celular. Algo similar ocurría cuando proponían realizar encuentros sincrónicos mediante Zoom o Meet. Además, en algunas familias solo contaban con un teléfono celular para varios integrantes, lo que también complejizaba la conexión sincrónica.



Aquellos docentes que se enfrentaron a estas situaciones, con esos casos particulares, inclinaron todas las interacciones a partir de los grupos de WhatsApp. De esa manera, el estudiante o algún integrante de su familia podía acercarse hasta un lugar con wifi gratuito (una dependencia municipal, un comercio o la casa de un conocido, etc.) y descargaban todos los mensajes con las tareas escolares. En ese momento, recibían los PDF, las fotos, links o capturas de pantalla que todos los profesores y profesoras enviaban para estudiar y realizar tareas. Esa combinación y redundancia de archivos se debía a que no todos los entornos familiares contaban con dispositivos que leyeran distintos archivos y también porque era poco frecuente este intercambio de archivos. Sí estaban habituados al envío de fotos por WhatsApp. Un docente de literatura comentó en la entrevista que una misma tarea la mandaba por mail en PDF, la transcribía como texto, además hacía captura de pantalla de su celular y lo enviaba al grupo de WhatsApp de la división. Esta profusión de una misma tarea, en diversos formatos, le permitía que pudiera ser leída en la mayoría de los dispositivos tecnológicos. También admitía que sus estudiantes le enviaran la resolución de las tareas en cualquiera de las variantes: foto de la hoja de la carpeta con las respuestas, escritas por mensaje privado de WhatsApp, en PDF a su celular o al mail, entre otras posibilidades.

Las innovaciones para la continuidad pedagógica tuvieron una vinculación con la apropiación de una herramienta tecnológica de uso cotidiano, que fue ubicada en un registro de escolaridad. Esto permitió una pronta conformación de redes de intercambio de información, de tareas a resolver y de organización de las dinámicas institucionales en ASPO. Algunos referentes quisieron probar con otras herramientas tecnológicas. Se sumergieron en las posibilidades de explorar alternativas, tal es el caso del Classroom, pero cuando atendieron que se ajustaba poco a sus procesos lo resignificaron o descartaron. Las innovaciones se produjeron tanto por la incorporación de nuevos elementos o funcionalidades, como por el descarte de otras herramientas que tendrían mejor funcionalidad pero que no se adaptan a los contextos de aplicación. Esas evaluaciones de alcances y limitaciones también representaron experimentaciones de las apropiaciones que hicieron directivos, docentes y preceptores. Sin caer en determinismos estructurantes, es oportuno mencionar que la densidad y la porosidad de las innovaciones guardan una tensión conflictiva con los grupos sociales que las gestionan, ya sea como diseñadores y ejecutantes como con aquellos que son sus destinatarios.

El ASPO confrontó algunos de los aspectos del discurso liberal (Puiggrós, 1997) de la educación. Nos referimos a la valoración del vínculo intersubjetivo, a las formas de habitar los contextos institucionales educativos, a lo que allí se pone en común y aloja a una multiplicidad de subjetividades. Las entrevistas señalan que eso fue un aspecto que cobró una vital importancia, donde se enfatizó en la relevancia de sostener los procesos formativos, de subjetivación en un sentido amplio, antes que privilegiar perspectivas que enfatizaran la transmisión de contenidos. Una comprensión de estas dimensiones, como también del acercamiento a los contextos cotidiano de los estudiantes y las estudiantes y sus familias, también representó un escenario reflexivo para ciertos docentes.

### ***Las temporalidades***

Los testimonios relevados expusieron las temporalidades que atravesaron a las prácticas docentes. Una temporalidad frenética e intensa que se manifestó durante los primeros meses del ASPO. Otra temporalidad laxa, que también convivió por momentos con la anterior, se expresó cuando el ASPO se prolongaba y las instituciones educativas continuaban en un régimen de virtualidad.

La temporalidad intensa fue explícita cuando directivos, docentes y preceptores tuvieron que adaptar sus prácticas a un régimen de virtualización. De acuerdo con la descripción analítica que realizamos, estuvo expresada durante el primer contexto de necesidad de contactarse

entre los equipos de gestión institucional y las familias de los estudiantes y en el segundo contexto de exploración y apropiación de herramientas tecnológicas para sostener la continuidad pedagógica. La instauración de WhatsApp como instrumento de vinculación provocó que docentes y preceptores tuvieran que responder mensajes durante horarios infrecuentes a sus prácticas laborales habituales. Innumerables conversaciones de WhatsApp se agolpaban en los teléfonos estallados de docentes y preceptores, sobre todo. Los estudiantes y sus familias enviaban sus consultas a todo momento. Los motivos para ello pudieron ser varios, algunos obedecieron a que la virtualidad de las acciones escolares alteró a uno de los principales organizadores cotidianos que tenían las familias. Otro respondió que se conectaban cuando tenían disponibilidad de los celulares de las personas adultas o bien cuando accedían a los datos y/o iban a un lugar con wifi abierto.

Esta intensidad se reflejó en los encuentros virtuales con el personal de gestión de las políticas públicas educativas, como también entre directivos de las instituciones escolares y entre pares para diseñar la continuidad pedagógica. El ritmo de trabajo se incrementó en volumen y en celeridad para responder las demandas. Durante nuestras entrevistas, una profesora nos ilustraba su jornada que comenzaba a las 6.00 donde empezaba a responder correos electrónicos, de distinto tipo, y escribir guiones de clase hasta las 9.00 que se despertaban sus tres hijos. Se dedicaba a las tareas de cuidado hasta que regresara su marido del trabajo en una distribuidora comercial de alimentos y ahí compartían la continuidad de las clases sincrónicas de sus hijos que estaban en maternal, nivel inicial y nivel primario. Luego comenzaba con la carga de tareas para sus estudiantes y los encuentros sincrónicos cuando la situación lo ameritaba. Además, en ocasiones, tuvieron reuniones por videollamada con colegas para programar actividades conjuntas a las 23.00. Así lo describía: “Entonces acá no importa si vos tenés la dedicación tarde o vespertina, acá por cualquier hora por cualquier día o cualquier feriado, hábil, no laborable, a veces, me he encontrado trabajando con compañeros así por videollamada a las 11 de la noche (Prof. J.T.)”.

La jornada laboral para sostener la continuidad pedagógica se transformó en una suerte de espiral para docentes, preceptores y equipos directivos. La separación de lo laboral y lo familiar resultó difícil, como la difuminación entre horarios y días laborables y no laborables. Esta temporalidad intensificada también debe ser puesta en relación con la cantidad de estudiantes que docentes y preceptores atienden en total. Las personas entrevistadas atienden en promedio a unos 100 estudiantes cada una, cuando se suman la totalidad de cursos donde dictaron clases. En algunos casos, hay profesores que tienen un total de 300 estudiantes: es decir que son docentes que tienen tantos jóvenes a cargo como la totalidad de matrícula de una escuela mediana. Responder a tantos estudiantes y por varios canales y dispositivos conlleva a una intensificación de las tareas que demandó más tiempo para docentes y preceptores. Lo que en otro momento se respondía en un ámbito escolar con tiempo y espacio relativamente homogéneo, ahora debió responderse en múltiples espacios y tiempos a partir de las solicitudes que numerosos estudiantes le hacían a una misma persona.

En 2020, la gestión de la política educativa provincial diseñó jornadas institucionales virtuales. Todas las instituciones educativas estuvieron abocadas a esas tareas. Las afirmaciones recolectadas en nuestro trabajo de campo indicaron la importante asistencia docente a cada una: “nunca hablamos tanto entre docentes como este año. Y nunca hubo tantas jornadas institucionales con tanta participación como este año” (Prof. V.P.). La necesidad de acordar estrategias incrementó los diálogos entre docentes y directivos, ante una situación inédita como el ASPO. Por otra parte, la participación alta en las jornadas institucionales se debió a la virtualidad de estas reuniones. De acuerdo con el reglamento los docentes debían concurrir a las jornadas institucionales en la escuela donde tenían mayor carga horaria. Las entrevistas indicaron que ocurría que, en condiciones normales, asistían a la escuela más cercana a su domicilio para realizar estas jornadas. Sin embargo, durante el ASPO, los docentes y las

docentes se conectaban a las jornadas institucionales de todas las escuelas en las que tenían horas a cargo. Tal es así que una escuela pequeña llegó a tener 50 docentes conectados en la reunión, cuando en la presencialidad no llegaban a 10.

La temporalidad laxa, que convivió en algunos momentos con la anterior, se manifestó en una suma de actividades que docentes, directivos y preceptores realizaron en circunstancias que hubieran sido imposibles de hacer por fuera del ASPO. Los indicios de las entrevistas señalan que esta temporalidad laxa se instaló cuando los sujetos percibieron la prolongación del aislamiento y la continuidad pedagógica continuaría de manera virtual. En primer lugar, contaron con más tiempo para diseñar sus clases, preparar diferentes materiales y realizar búsquedas de bibliografía y registros audiovisuales. La planificación de las clases siempre estuvo dentro de las tareas docentes, solo que fueron realizadas con un mayor espacio de problematización de las actividades y de estudiar contenidos. En segundo lugar, ya en un plano más personal, las personas entrevistadas hicieron actividades para su bienestar y de ocio, tales como hacer gimnasia y yoga, aprender idiomas, cocinar, armar rompecabezas, mirar series y películas, entre otras.

Un vector para comprender esta temporalidad la encontramos en las trayectorias laborales de las personas entrevistadas. Los docentes y las docentes tienen cargos en varias escuelas, algunos llegan a dar clases en 5 instituciones distintas. Las preceptoras llegan a tener dos cargos como máximo, uno en el turno matutino y otro por la tarde. La excepción está en el personal directivo que, en su mayoría, trabaja en un solo establecimiento. El tiempo de viaje de una escuela a otra es una cuestión con la que, sobre todo, los docentes se enfrentan cotidianamente. Antes del ASPO, las distancias eran considerables para cumplir con las horas de docencia. Los profesores y las profesoras llegaban con el horario sobre el filo para entrar a dar clases en los cursos que tenían asignados. En un día laboral los desplazamientos eran continuos, cuyo tiempo era considerable en especial para quienes utilizaban el transporte público. Por ejemplo, durante una mañana, había docentes que tenían que ingresar en tres escuelas distintas en diversos puntos geográficos.

El sostenimiento del ASPO y la continuidad pedagógica virtual provocó que los docentes y las docentes no tuvieran que invertir sus tiempos en los traslados para trabajar. Ganar “ese tiempo” implicó para muchos la posibilidad de realizar tareas de estudio y planificaciones escolares, como también para su bienestar personal.

Ambas temporalidades, la intensiva y la laxa, se pudieron configurar a partir de las significaciones que las personas entrevistadas hacían cuando describieron sus prácticas. Dedicar el tiempo disponible a tareas de docencia y disponer “tiempo para sí” son manifestaciones que convivieron en el ASPO en profesores, preceptores y personal directivo. Tuvieron más tiempo para preparar las clases y para su bienestar. No fueron contradictorias en sí mismas, colaboraron, tensionaron las prácticas y fueron abrasivas con algunas de las significaciones que los sujetos tenían respecto de la escolarización.

### ***Propuesta de análisis metodológica***

Las recurrencias encontradas durante los análisis de los materiales permitieron trazar un esquema para observar las interrelaciones entre contextos, innovaciones y temporalidades. A continuación, presentamos una tabla que sistematiza el trabajo de campo realizado.

Tabla 1. Interrelaciones entre contextos, innovaciones y temporalidades

<i>Contextos</i>	<i>Innovaciones</i>	<i>Temporalidades</i>
1. Contacto y vinculación 2. Exploración de herramientas	Innovación por incorporación	Intensa
3. Estabilización y variación	Innovación por sustracción	Laxa

Fuente: Elaboración propia

A partir de la visualización de la tabla se pueden trazar dos ejes horizontales que aportan puntos de análisis al proceso que venimos describiendo. En el primero, en los contextos de contacto y vinculación y de exploración de herramientas, se producen las innovaciones a partir de la incorporación de un artefacto, un servicio, una función o un dispositivo. Todo ello acontece en el marco de una temporalidad vivida de manera intensa, a partir de la necesidad de vincularse con estudiantes, al mismo tiempo que se indagaba en las potencialidades de las diferentes herramientas tecnológicas. Dentro de este eje horizontal se identifican operaciones que realizaron los actores educativos de manera simultánea, con ritmos frenéticos, al mismo tiempo que buscaban ofrecer contenciones diversas para la multiplicidad de estudiantes y familias con las que se vinculaban.

El restante eje horizontal marca interrelaciones de distinta índole, respecto de las anteriores. En un contexto de estabilización y variación de las prácticas docentes, las innovaciones ocurren por sustracciones de artefactos, dispositivos, funcionalidades o servicios. Es decir, se quita algún rasgo de la innovación para sostener un contexto de prácticas que se estabilizaron en su desarrollo y acontecen en el marco de una temporalidad laxa, con menores urgencias e intensidad respecto de los contextos anteriores. Aquella innovación que pudo servir para una estrategia didáctica particular, en virtud de reconocer la heterogeneidad de los procesos de sus estudiantes, aquí se puede descartar porque no interpeló pedagógicamente a los grupos. Se privilegian otras innovaciones a partir del umbral de la experiencia sostenida por la exploración de las herramientas tecnológicas. Conocer las funcionalidades y ensayar con ellas para producir materiales didácticos les permitió a los docentes un mayor reconocimiento de las tecnicidades que disponían sus estudiantes y de las potencialidades expresivas que se ponían en juego.

Las prácticas docentes en el marco del ASPO señalaron la interrelación entre los contextos, las innovaciones y las temporalidades. Dentro de las recurrencias halladas en el trabajo de campo, se puede ensayar una herramienta de análisis metodológico para reflexionar en torno de las tecnicidades y las innovaciones que se despliegan en los escenarios educativos institucionales.

## Conclusiones

Aquí problematizamos los saberes y las experiencias docentes que sostuvieron la continuidad pedagógica durante el ASPO. Describimos tres contextos interrelacionados de prácticas: el primero respondió al contacto y a la vinculación; el segundo estuvo centrado en la exploración de herramientas tecnológicas; el tercero ocurrió a partir de la estabilización de ciertas prácticas y de variación de las mismas según los casos.

Las innovaciones que ensayaron docentes, preceptores y equipos directivos sucedieron por la incorporación de herramientas tecnológicas y nuevas funcionalidades. También analizamos algunas innovaciones que se originaron por el descarte de aquello que resolvería un

contratiempo, pero que los actores verificaron que eso no sucedía para los casos a atender. Las innovaciones ocurrieron tanto por la incorporación de nuevos dispositivos y funcionalidades, y además por el descarte específico que se hizo de ellas.

En el último eje de problematización, describimos dos temporalidades con rasgos contradictorios que convivieron en las prácticas docentes. Una temporalidad intensa se manifestó con la sobrecarga de tareas que realizaron todos los sujetos para garantizar la continuidad pedagógica en ASPO. La segunda temporalidad tuvo rasgos laxos donde los sujetos lograron disponer de más tiempo para la reflexión consciente de sus actividades docentes y también de la posibilidad de disponer de un mayor tiempo para sí, que involucró actividades de estudio y ocio.

Como un aspecto para sostener en futuras investigaciones en comunicación y educación, radica en observar el espesor cultural de las tecnicidades a partir de conjugar los contextos interrelacionados de las prácticas, las características de las innovaciones desplegadas y de las temporalidades vividas por los sujetos.

### Referencias bibliográficas

BENÍTEZ LARGHI, Sebastián (2013). "Los sentidos de las políticas públicas tendientes a la universalización del acceso a las tecnologías digitales: el caso del Programa Conectar Igualdad" en Revista Cuestiones de Sociología Nº 9, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 1-3.

CAFFENTZIS, George (2020). *En letras de sangre y fuego. Trabajo, máquinas y crisis del capitalismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta Limón.

CROVI DRUETTA, Delia (2013). "Repensar la apropiación desde la cultura digital", en Morales y Loyola (Eds.) en *Nuevas perspectivas en los estudios en comunicación. La apropiación tecno-mediática* (11-24). Buenos Aires: Imago Mundi.

GEERTZ, Clifford (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.

GOULET, Frédéric y VINCK, Dominique. (2013). "La innovación por sustracción. Contribución a una sociología del desapego", en *Redes*, Vol. 19 (36), 13-50.

GOULET, Frédéric; AULAGNIER, Alexis, y HUBERT, Matthieu (2020). "Del reemplazo tecnológico al desplazamiento de fronteras. Las alternativas a los agroquímicos en Argentina, Brasil y Francia" en Mombello y Spivak L'Hoste (Eds.), *Naturaleza y conocimientos en tensión. Aportes al debate ambiental desde las ciencias sociales* (279-300). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

GUBER, Rossana (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Norma.

HUERGO, Jorge (2005). *Hacia una genealogía de Comunicación/ Educación. Rastros de algunos anclajes político-culturales*. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

----- (2001). *Comunicación/Educación. Ámbitos, prácticas y perspectivas*. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

KAPLÚN, Mario (2002). *Una pedagogía de la comunicación (el comunicador popular)*. La Habana: Editorial Caminos.

LATOURETTE, Bruno (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica y PIOVANI, Juan (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.

MARTÍN-BARBERO, Jesús (2009). "Cuando la tecnología deja de ser una ayuda didáctica para convertirse en una mediación estructural", en *Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, Vol. 10 (Nº1), Universidad de Salamanca, 19-31.

MATTELART, Armand (1993). *La comunicación-mundo. Historia de las ideas y de las estrategias*. Buenos Aires: Fundesco.

MATTELART, Armand y MATTELART, Michelle (1997). *Historia de las teorías de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.

MORABES, Paula (2008). "La investigación en Comunicación/ Educación: problemas epistemológicos y teóricos en la (in)definición del campo", en *Oficios Terrestres*, Nº 21, Facultad de Periodismo y Comunicación Social-UNLP, 68-79.

MORABES, Paula y MARTÍNEZ, Darío (2019). *Miradas en articulación. Trayectorias y territorios en comunicación/ educación*. La Plata: Edulp.

PRIETO CASTILLO, Daniel (2004). *La comunicación en la educación*. Buenos Aires: La Crujía.

PRIETO CASTILLO, Daniel y GUTIÉRREZ PÉREZ, Francisco (2007). *La mediación pedagógica*. Buenos Aires: La Crujía.

PUIGGRÓS, Adriana (1997). *Historia de la educación en la Argentina*. Buenos Aires: Galerna.

RESTREPO, Eduardo (2016). *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Bogotá: Envión editores.

RODRÍGUEZ, Lidia (1997). "La educación de adultos en la Argentina" en Puiggrós (Ed.), *Sociedad civil y Estado. Historia de la educación en la Argentina (177-219)*. Buenos Aires: Galerna.

STRAUSS, Anselm y CORBIN, Juliet (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquía.

THOMAS, Hernán (2013). "Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico", en Thomas y Buch (Comps.), *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología (217-262)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

THOMAS, Hernán y BUCH Alfonso (Comps.) (2013). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

THOMPSON, John B. (1988). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.

Cita sugerida: MARTÍNEZ, Darío G. y MORABES, Paula (2023). "Contextos, innovaciones y temporalidades. Prácticas docentes en pandemia" en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 89-102. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 8 de mayo de 2023

Aceptado: 27 de mayo de 2023