

POR FAVOR, NO CITAR SIN AUTORIZACIÓN EXPLÍCITA DE LAS AUTORAS

VIII Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata

La Plata los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2014

## **El rostro velado del neoliberalismo: programas socio-educativos, escuelas medias y modificaciones en las relaciones de poder**

Diana Milstein, Universidad Nacional de la Matanza - Instituto de Desarrollo Económico y Social, [diana\\_mils@yahoo.com.ar](mailto:diana_mils@yahoo.com.ar)

Analía Inés Meo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (Universidad de Buenos Aires), [analiameo@conicet.gov.ar](mailto:analiameo@conicet.gov.ar)

### Resumen

Durante las últimas tres décadas, las escuelas secundarias estatales en Argentina han sido objeto de reformas que han cambiado la regulación de relaciones jurídicas, laborales, jerárquicas y los vínculos con instituciones educativas y no educativas. En la ciudad de Buenos Aires, las reformas también han promovido la creación de escuelas medias destinadas a incorporar a jóvenes de grupos sociales que, históricamente, no accedían a este nivel educativo. Estos cambios han estado acompañados por formas inéditas de “presencia” del Estado en las instituciones educativas. Desde fines del 2012 realizamos una etnografía en una escuela secundaria estatal ubicada en el suroeste de la ciudad de Buenos Aires. Esta escuela pertenece al primer grupo de Escuelas Municipales de Educación Media creadas en 1990 y, desde la primera década de este siglo, los programas socioeducativos han tenido y tienen un peso importante en la organización cotidiana de las actividades. En este trabajo, gobierno, gobernabilidad y algunos conceptos provenientes de la antropología política, dialogan en nuestro análisis acerca de cómo los programas socio-educativos implementados a través de proyectos en esta escuela modificaron relaciones personales, laborales e institucionales de orden político.

### 1- INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, los gobiernos nacionales y provinciales han implementado diferentes tipos de políticas para modificar aspectos centrales de la enseñanza secundaria estatal en Argentina. Las escuelas han sido objeto de reformas con el fin declarado por las autoridades educativas de mejorar el rendimiento escolar e incluir efectivamente a los jóvenes

de amplios sectores sociales que históricamente quedaron restringidos en el acceso a este nivel educativo. Estas reformas se iniciaron en la década de 1990 en el contexto de las transformaciones neoliberales de la economía y de reformas del Estado y produjeron modificaciones en la regulación de las instituciones escolares. En la actualidad, las políticas educativas se han propuesto "transformar las escuelas secundarias tradicionales" en "instituciones inclusivas" con "calidad educativa"<sup>1</sup>, secundarias tradicionales" en "instituciones inclusivas" con "calidad educativa", enunciando de este modo el propósito de corregir algunos de los efectos más negativos del neoliberalismo de los 90. Asimismo, estas reformas han estado en línea con políticas educativas internacionales que tienden a incrementar la influencia de organizaciones transnacionales y no gubernamentales en las reformas educativas de orden nacional, desplazando a los estados nacionales de los sitios principales en donde se elaboran y producen las políticas. Esto no implica que los estados nacionales abandonan su espacio significativo como formuladores de políticas, sino que esta función se relativiza al quedar inscripta en espacios en donde pluralidad de actores (transnacionales pero también nacionales y locales,) intervienen o pujan por intervenir en la producción de políticas educativas. En resumidas cuentas podría decirse que estas orientaciones internacionales se apoyaron en la justificación de proyectos de modernización del campo de la educación centrados en el paso de un sistema centralizado hacia uno descentralizado, en el que se promueve la autonomía de las escuelas y un perfil "profesional" de los docentes como "emprendedores y rendidores de cuentas" y el establecimiento de nuevos mecanismos de evaluación para medir el rendimiento del sistema, las escuelas y la eficacia individual. (Grimaldi & Serpieri, 2013, Lawn, 2011; Nordin, 2014; Rönnberg, 2011) Este proceso también ha impactado en las reformas educativas en nuestro país y lo hemos comenzado a estudiar en particular en el caso de las escuelas medias de la ciudad de Buenos Aires.

La escuela de nuestro estudio es una Escuela Municipal de Educación Media (EMEM) creada en 1990 por el gobierno municipal de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la redefinición de los pilares de la reforma del Estado. A nivel local, la creación de escuelas municipales, con sus propios marcos reguladores, fue un elemento central del proceso de descentralización del sistema educativo nacional en esta ciudad. En esta escuela, identificamos dos mecanismos claves de regulación que coexisten en tensión y al mismo

<sup>1</sup> Usamos comillas para indicar que las expresiones son tomadas de las narrativas de los actores o de discursos periodísticos, académicos o políticos.

tiempo ilustran cómo estas reformas del gobierno de la escuela se expresan a nivel local. Uno de estos mecanismos regula la organización del trabajo docente en lo que atañe al desarrollo de las actividades curriculares que podríamos denominar corrientes –organización de programas, dictado de clases, evaluaciones, etc.- y las relaciones de autoridad entre los distintos niveles decisorios del sistema educativo - ministerio, dirección, supervisión, autoridades escolares y docentes -; y el otro, regula la organización de “programas” socioeducativos y “proyectos” que se llevan a cabo en forma paralela y entrelazada a las otras actividades. Los “programas” y “proyectos” socioeducativos si bien están inspirados y estimulados por las orientaciones internacionales que mencionamos anteriormente, no siguen las reglas del mercado y los actores rara vez participan del sector privado. Ellos promueven el establecimiento de relaciones entre las escuelas y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, educativas y no educativas (incluyendo sindicatos, universidades, y empresas). En el despliegue de estos “programas” y “proyectos”, es el Estado en sus niveles nacionales y locales y en dependencias que pueden no estar circunscritas necesariamente al Ministerio de Educación, el que regula los fondos y ejerce el control de los mismos. Esta coexistencia de mecanismos de regulación (uno que llamaremos burocrático y jerárquico, y otro que denominaremos provisoriamente “flexible” y multi-situado) produce tensiones y conflictos en las relaciones entre profesores, preceptores y autoridades dado que afecta aspectos de orden económico y material, administrativo y académico de la vida cotidiana de la escuela. Estas tensiones están estimuladas por la impronta que la escuela de nuestro estudio – así como otras similares- tuvo en su creación en tanto escuela media “diferente” para una población que en su mayoría no tenía acceso a la escolaridad secundaria.

En el contexto argentino, numerosos estudios han analizado las políticas educativas asociadas a la denominada agenda neoliberal aplicadas durante la década del 90 y mostraron las formas en que esta agenda repercutió en la organización de las escuelas produciendo efectos negativos a corto y mediano plazo en las prácticas cotidianas de las organizaciones educativas a nivel de las relaciones internas, con las comunidades, con las autoridades educativas y las de niveles gubernamentales -secretaría, ministerios, etc. Algunos de estos estudios analizaron este proceso en términos de “fragmentación” del sistema educativo y estudiaron las diferenciaciones producidas entre y dentro de los sistemas provinciales (Galarza y González 2000, Kessler 2002, Tiramonti 2004). Asimismo ciertos análisis han caracterizado este proceso como parte de lo que denominaron retirada o repliegue del Estado (Ferreyra et al 2013). Otros lo han entendido como un aspecto de la reforma del Estado

tendiente a la descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, entre ellos los educativos, señalando que “el neoliberalismo argentino se caracterizó más que por la construcción de un Estado mínimo, por un proceso de reingeniería estatal bajo la retórica de lograr un Estado eficiente” (Feldferber y Gluz, 2011). Otros estudios se refirieron a este proceso como formas transformadas de presencia e intervención del Estado en las instituciones públicas al postular la existencia de un espacio público no estatal que debía acompañar las políticas públicas educativas, en el que se alojaban asociaciones de padres y otros grupos comunitarios con un rol complementario y subordinado al que cumplía el Estado a través de sus funcionarios, expertos e instituciones (Minteguiaga 2008). De este modo se procuraba delegar responsabilidades de recursos financieros suponiendo que así se alcanzarían soluciones frente a los problemas de administración que había ocasionado el sistema educativo centralizado. (Milstein, 2003 y 2005).

Las políticas de reforma educativa de aquella primera década provocaron una intensa precarización de las condiciones de funcionamiento de las escuelas y del trabajo de los docentes. Después de 2001 y, en particular, a partir de 2003, se desplegaron una serie de reformas económicas y políticas que han sido interpretadas por algunos grupos políticos y académicos como "anti-neoliberales" o "post-neoliberales" (Diniz et al. 2012; Wylde, 2012).

Otros estudios han desarrollado comparaciones que dieron lugar a mostrar continuidades y rupturas en la aplicación de políticas de reforma y resultados de las mismas, tanto en materia económica, laboral, social como educativa (Arcidiácono et al., 2011; Gerchunoff y Aguirre 2004; Messina 2014; Salvia y Quartulli, 2011; Gorostiaga, 2012; Feldfeber y Gluz 2011; Rivas et al. 2010 )

Nuestro estudio, lejos de situarse en el análisis de aplicación de políticas, modalidades de reformas, análisis jurídico-políticos, se centra en la descripción del modo en que un proyecto escolar encuadrado en un programa socioeducativo hace visible la forma en que el Estado interviene en la escuela y sus efectos en términos de gobernabilidad. En este trabajo, el análisis del proyecto educativo llamado “El Puente” de una EMEM creado en 2006 y sostenido hasta la fecha muestra al menos dos mecanismos de regulación y las tensiones y conflictos que genera su coexistencia. Este análisis nos permitirá hacer visible cómo el Estado nacional y municipal y sus agencias ordenan, coordinan, sistematizan, reglan, financian, ajustan y producen reconfiguraciones en las relaciones jerárquicas y burocráticas históricas entre las autoridades gubernamentales de niveles nacionales, locales, de la escuela y los profesores y demás trabajadores de la educación, a través de la presentación de evidencia

etnográfica que aporta datos para comprender algunos aspectos de este fenómeno. Todavía estamos en el proceso de conceptualización de estas diferentes formas de gobernar la escuela. El proceso de "nombrar" lo que pasa en el campo es siempre un reto. Sin embargo, en un contexto en el que las cuestiones objeto de examen no se han explorado con anterioridad, este desafío es aún más apremiante.

## 2 – GOBIERNO, GOBERNABILIDAD Y POLITICA

La imprevista coexistencia de modos de ordenamiento, coordinación, reglamentación y financiamiento en el desenvolvimiento de las actividades del proyecto “El Puente” encuadrado en un programa socioeducativo municipal, nos llevó a preguntarnos sobre el gobierno y la gobernabilidad en la escuela de nuestro estudio.

La noción de gobierno elaborada por Foucault se refirió a comportamientos y acciones que ejercen individuos o grupos sobre otros individuos o grupos, para orientar y conducir sus comportamientos (Foucault 2009). Al mismo tiempo, con esta noción también aludió a lo que denominó “gobierno de sí”, para advertir sobre la relevancia que tiene el dominio de los individuos sobre sus propios impulsos. Los modos en que se han ido ordenando, coordinando, sistematizando, reglando, financiando las actividades e interacciones que dieron existencia y luego continuidad al proyecto educativo “El Puente” pueden entenderse como gobierno de los otros o, como las formas políticas de la gobernabilidad. Gobernabilidad refiere a la gestión y el control de la vida de poblaciones en espacios delimitados como territorios. De ahí el interés por este concepto, dado que nuestra pregunta más analítica gira en torno a cómo se están gobernando las escuelas medias. Como veremos, el proyecto “El Puente” da pistas para esta indagación al describirlo como prácticas que condensan formas de ejercicio del poder y lógicas que sustentan y otorgan sentido a esas formas (Foucault: 2000). Nos interesa también analizar estas prácticas como trama de relaciones de poder entre individuos y entre grupos que interactúan en un espacio escolar, es decir en una arena pública. Por eso nuestro análisis apunta a iluminar facetas de la vida escolar vinculadas a cómo los profesores, los estudiantes, los preceptores, los directivos significan las prácticas relacionadas con el proyecto “El Puente” otorgándole un sentido político, sin reducir éste al ámbito jurídico administrativo del Estado. Nuestra perspectiva apunta así a contrarrestar la tendencia a tratar la política como un 'campo', una 'esfera' o un 'dominio' especializado y claramente delimitado (Balbi y Boivin, 2008: 7), dando lugar a reconocer lo político en las formas de percibir y pensar las prácticas desarrolladas en el devenir cotidiano del desarrollo del proyecto “El puente” por parte de

quienes las protagonizan, con el propósito de entender algo más acerca de las modificaciones en las relaciones de poder en las escuelas medias.

### 3 - LAS EMEM Y LAS FORMAS FLEXIBILIZADAS DE REGULACIÓN

En 1990, como resultado de la convergencia de diferentes orientaciones de política educativa, se crearon escuelas nuevas y diferentes en la Ciudad de Buenos Aires. Se las llamó "Escuela Municipales de Enseñanza Media" (EMEM) y se las identificó con dos números: uno que hacía referencia a la escuela (a diferencia del resto de las escuelas secundarias que tenían nombres) y el otro al distrito escolar correspondiente. Estas escuelas fueron una novedad en un triple sentido. En primer lugar, fueron creadas por el gobierno municipal antes de la descentralización de las escuelas nacionales estatales secundarias. Algunos de ellas tenían edificios propios, pero muchas tuvieron que compartir el espacio con escuelas primarias. En segundo término, las EMEM fueron creadas en barrios donde había pocas escuelas secundarias con el objetivo explícito de brindar oportunidades educativas a jóvenes que, en general, sólo habían completado la escuela primaria o habían abandonado el nivel medio. En tercer lugar, la organización académica, social y pedagógica de las EMEM no estaba inscripta en marcos regulatorios específicos. Aspectos tales como el plan de estudios, la asistencia de estudiantes, la evaluación y la disciplina no estaban reguladas por reglamentos, resoluciones o decretos. La escuela de este estudio fue una de las EMEM originales, la llamaremos la EMEM 90.

En el año 2014, la EMEM 90 tiene alrededor de 400 alumnos distribuidos en 13 clases. Al igual que otras escuelas secundarias del Estado, el número de estudiantes es menor en los dos últimos años escolares. Por ejemplo, en 2011, mientras que el primer año de la escuela tenía 92 alumnos, el último (el quinto año de la escuela) tenía sólo 52. Los niveles de repetición y deserción escolar eran más altos en los primeros años de la escuela que en los dos últimos. De acuerdo con los documentos escolares y las autoridades y docentes, la gran mayoría de los/as estudiantes viven en la "Villa 50". De acuerdo con las estadísticas escolares, el 74% de los estudiantes son argentinos, el 13% paraguayos, el 12% bolivianos y el 1% de otras nacionalidades.

La escuela cuenta con 80 profesores, 11 preceptores, cuatro autoridades de la escuela (una director, una vice-directora, y una secretaria administrativa), un departamento de orientación escolar compuesto por un asesor pedagógico, una psicóloga y una psicopedagoga, y cuatro miembros del personal de limpieza, Funciona en un solo turno durante la noche y opera en las instalaciones de una escuela primaria y un jardín de infantes.

En el momento de su creación, las EMEM dependían del Gobierno Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Éste no contaba con agencias administrativas y burocráticas que regularan las escuelas secundarias. En ese momento existía el departamento llamado “Dirección de Educación post-primarias” al que las escuelas municipales estaban vinculadas formalmente (Capelacci y Juarros 2008). Según Más Rocha (2006), la creación de las EMEM podría ser entendida en parte como el resultado de la anticipación política del gobierno local respecto del proceso de descentralización que se inició dos años después de la creación de estas escuelas. En la Ciudad de Buenos Aires, el proceso de descentralización implicó la transferencia administrativa y económica de las escuelas secundarias del estado nacional (con sus edificios, recursos humanos y estudiantes) al gobierno local en 1993 (Macri 2006) . Esta situación fue experimentada por profesores, autoridades escolares, supervisores y los sindicatos docentes como “la retirada” del estado; como una imposición y no como el resultado de demandas y luchas de base por mayores niveles de autonomía; como ataque a las condiciones de trabajo de los docentes, y a la calidad de la educación. En las EMEMs, sin embargo, la situación era diferente. Su creación como escuelas municipales no había incluido ni marcos regulatorios específicos del plan de estudios, ni de asistencia y comportamiento de los estudiantes, ni de nombramiento de docentes. Se adoptaban regulaciones pre-existentes de manera flexible y creativa en cada EMEM. Un supervisor de escuela ilustra esta situación novedosa en el sistema educativo local:

cuando se armaron las escuelas (...) no había normativa (...) la otra vez se caracterizó a los directores de las EMEM históricas como “la gente que está acostumbrada a negar la normativa o a no responder a la normativa”. No, *no teníamos normativa (...) no había*, estaba la normativa de nación y no dependíamos de nación (...). Municipalidad no tenía dirección de media, tenía post-primaria. (...) Nos reuníamos y decidíamos, después bueno, usamos el régimen de calificaciones de nación, no vamos a hacer uno nuevo. Se usó ese. “Bueno, ¿qué hacemos con inasistencias?”. Amonestaciones nunca hubo, se trabajó desde los primeros años con consejo de convivencia. En 1990. Pero nunca hubo amonestaciones y nunca hubo alumnos libres. Había un régimen de asistencias, no de inasistencias. (...) Nadie nos decía “bueno, cuando llegan a 15 le tienen que hacer firmar la reincorporación”.

Las EMEM tenían margen de maniobra para definir la organización de aspectos centrales de la cotidianeidad escolar dentro y fuera del aula, en comparación con las otras escuelas secundarias que habían pasado a depender del Estado municipal. Por ejemplo, la creación del

"Consejo de Convivencia" ilustra esta capacidad creativa de las EMEM. En el caso de la escuela de este estudio, la creatividad se expresó, por ejemplo, en la inobservancia de las reglas pre-existentes respecto de las asistencias de los/as estudiantes en el caso de las adolescentes embarazadas o madres con el objetivo de facilitar la continuidad de sus estudios (en un contexto en donde las estudiantes en esta situación eran sistemáticamente excluidas de otras escuelas estatales de nivel medio).

La escasa regulación del Estado municipal también se expresó en las formas en que fueron seleccionados los/as primeros/as directores de las EMEM y gran parte del personal docente original. La normativa nacional que regulaba la contratación de autoridades no fue aplicada. Los/as directores fueron elegidos por las autoridades educativas del gobierno municipal a través de designaciones personales -incluida la primera directora de la escuela de nuestro estudio- de acuerdo a consideraciones personalizadas de sus trayectorias y trabajo con jóvenes de "grupos vulnerables", sus "compromisos" y sus credenciales políticas -adquirida a través de su "militancia" o la participación política en el Peronismo gobernante en la Ciudad al momento de creación de estas escuelas (Más Rocha 2006). En la escuela de nuestro estudio, Susana, la primera directora, tenía trato personal con quien era entonces Secretario de Educación de la Ciudad y estrechos vínculos con una de sus colaboradoras más importantes. Susana había "militado" en otra "villa de la ciudad" y había participado activamente en el peronismo. Ella también designó de manera personal al asistente pedagógico, a muchos docentes y preceptores, considerando sus experiencias previas con poblaciones similares a las de la EMEM (ya sea en escuelas primarias o secundarias, y / o en organizaciones políticas o sociales), su "respeto" hacia ellos y su interés en participar de la construcción de una escuela secundaria "diferente". En relación con los primeros preceptores, Susana consideró que era fundamental que vivieran en la "villa". Ellos tenían que conocer a los/as estudiantes, sus familias y sus condiciones de vida con el fin de forjar buenas relaciones entre la escuela y los/as estudiantes, y de anticipar y dar respuesta a conflictos entre estudiantes (que, en general, los adultos los asociaban con "problemas" entre ellos en el "barrio" / "villa "). La elección de autoridades escolares y de algunos miembros del personal docente basada en sus cualidades personales y / o credenciales políticas o militantes era una novedad en el sistema educativo desde que el "Estatuto del Docente" funciona como marco normativo nacional que regula las condiciones de trabajo y las formas de selección del personal docente así como sus carrera en las escuelas estatales. Diferentes directoras de la EMEM, docentes contratados al momento de la creación de esta escuela y preceptores, aseguraban que esta forma de



designación personal había otorgado mayor margen de maniobra y había sido muy positiva, porque había permitido la constitución de un grupo comprometido que aspiraba a responder creativamente a los que ellos y Susana consideraban como “necesidades” de sus estudiantes.

Esta forma de contratación promovió desde el inicio, en esta escuela, vínculos laborales basados en relaciones personales fundadas en la confianza, fuera esta generada en relaciones de amistad, familiaridad, actividad gremial o política.

En el momento de su creación, en algunos aspectos, las escuelas EMEM estaban en una mejor posición relativa que las escuelas municipalizadas por la ley de descentralización. Las EMEM no sólo tenían más control sobre la dotación de personal, el plan de estudios, y el comportamiento y asistencia de sus estudiantes, sino que también eran más pequeñas (con una proporción profesores por estudiantes superior a las de otros establecimientos), y contaban con el apoyo de figuras claves de la Secretaría de Educación. Desde su creación, a diferencia de otras escuelas, tenían un asistente pedagógico y tutores. Estas características contribuyeron a la conformación de escuelas definidas por supervisores, directores, docentes y preceptores como “diferentes” y destinadas a jóvenes “en riesgo”, “vulnerables”, de asentamientos informales, “villas miseria” y zonas urbanas pobres. Desde la perspectiva de las autoridades educativas del gobierno municipal, la creación de las EMEM apuntó a ampliar la cobertura de la educación secundaria mediante la inclusión de jóvenes pertenecientes a grupos sociales que históricamente no tuvieron acceso a este nivel educativo. Sin embargo, después de 25 años de la creación de estas escuelas y el despliegue de numerosas estrategias socio-educativas nacionales y locales para que esos jóvenes “en riesgo”, “vulnerables”, “pobres”, “de la villa” asistieran y completaran la escuela secundaria, la repetición y la deserción siguen siendo altos, mientras que las tasas de jóvenes que egresan con título secundario, son todavía relativamente bajas. Con el fin de avanzar en la comprensión de estos fenómenos es necesario desentrañar las formas en que las políticas educativas han sido recreadas y puestas en marchas en la escuela de nuestro estudio.

La EMEM 90 es “la escuela de la villa” para las autoridades, los docentes y así está mencionada en el documento “Proyecto Educativo Institucional” (denominado “Proyecto Escuela” desde el 2008). Susana, como parte de las prerrogativas cuando la designaron directora, escogió la ubicación de la escuela que funcionó desde su creación en un edificio que “pertenece” a una escuela primaria de doble turno, cerca de la “villa 50. Como comentó Bety, la fundadora del proyecto escolar “El Puente”: “El proyecto de esta escuela era trabajar con la gente de la villa, para que tuvieran su lugar, para darle voz a los que no la tenían”.

Susana trabajó muy duro para incluir a adolescentes y jóvenes de la Villa 50 en la escuela. Susana "los conocía", sabía "sus nombres, familias, y sus vidas", y forjaba relaciones personales más allá de los límites físicos de la escuela. Ejemplos de la centralidad de las relaciones personales en esta escuela son las caminatas que ella realizaba para buscar a estudiantes en la "villa" cuando faltaban varios días; su participación en velorios de estudiantes o de familiares de los/as chicos/as, en manifestaciones organizadas para reclamar la justicia en casos de "gatillo fácil"; y sus frecuentes encuentros con "referentes" del "barrio". Docentes y preceptores aún recuerdan que Susana siempre tenía una larga cola de estudiantes y familiares fuera de su oficina esperándola. Ella siempre estaba dispuesta a verlos y tomaba la mayoría de las decisiones relativas a los estudiantes y sus familiares y los docentes en asuntos escolares y no escolares. Frases como "ella tenía que saber todo lo que estaba pasando", "ella era como una madre" y "éramos como una familia" ilustran formas de trabajar, gestionar y organizar el trabajo de profesores, las relaciones entre éstos y sus estudiantes, y las relaciones de la escuela con el "barrio", con las autoridades educativas locales, y con otras escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires. Las relaciones personales influyeron en los modos en que se organizaban diferentes aspectos de la enseñanza (tales como la organización y jerarquización de saberes a ser enseñados en y adentro del aula), intervinieron en la asignación de recursos y puestos docentes -en el caso de los proyectos socio-educativos que operan en la escuela desde 1990s-; en la contratación de los profesores de materias curriculares (aunque de diferentes maneras a través del tiempo); en la elección de varios preceptores y de varios integrantes del plantel administrativo; en las relaciones entre la EMEM y la escuela primaria "dueña" del edificio y las relaciones de la EMEM con escuelas similares que, por lo menos durante los primeros 10 años, configuraron una red "informal" de supervisores y autoridades escolares que compartían sus perspectivas sobre cómo hacer una escuela "diferente".

Las relaciones personales sustituyeron y desplazaron algunas de las formas de organizar el trabajo escolar consolidado en modos de funcionamiento relativamente estables en las escuelas secundarias. Esto dio lugar a que operen reglas, formas de ordenamiento y coordinación diferentes que pueden contradecirse o complementarse entre sí pero que coexisten en la vida cotidiana de estas escuelas.

En la historia de la Antropología, el descubrimiento de la imbricación del parentesco y lo político emergió cuando se mostró que las relaciones personales y entre grupos que habían sido tipificadas en el orden de la institución parentesco, se entendían mucho mejor si se

estudiaban como formas políticas de organización (Fortes y Evans-Pritchard, 1979). Retomando en otro contexto este descubrimiento, en nuestro caso reconocemos la necesidad de examinar la imbricación entre las relaciones personales y lo político para comprender las formas de gobierno que coexisten en la escuela. Tal vez no sea tan escasa la regulación del Estado y el control que ejercen sus agencias en estas escuelas, sino que a través de estas formas personales se instalan relaciones políticas que producen formas nuevas de ordenar y reglar. Los programas socioeducativos y los proyectos generados por las escuelas dentro de dichos programas expresan en parte esta novedad.

#### 4 - EL “PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO”. NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO DE LA ESCUELA

El "proyecto" llamado “El Puente” en la EMEM de nuestro estudio fue creado en el 2006 y, desde entonces, ha sido financiado por el "Programa de Fortalecimiento"<sup>2</sup> (de ahora en adelante nos referiremos a este como "Fortalecimiento ", que es la manera en que las autoridades y docentes se refieren a este programa). "Fortalecimiento" fue creado en 2001 como parte de una serie de políticas destinadas a ampliar la cobertura del nivel secundario, entre las que se destacan la sanción de la Ley 898 que establece la obligatoriedad del nivel en el 2000 y la creación de programas educativos e iniciativas (como la campaña de publicidad "Deserción Cero"). De acuerdo con el Ministerio de Educación, "Fortalecimiento" es "una estrategia para la construcción de las políticas públicas" (PFIEM 2008: 7), cuyo objetivo central es "generar y consolidar aquellas condiciones institucionales favorables al trabajo de equipos docentes en proyectos que se orienten hacia la inclusión educativa de todos los estudiantes" (PFIEM 2008: 7). Cada uno de estos "proyectos" deberían "acompañar y orientar las trayectorias educativas de los alumnos a fin de enriquecer su experiencia escolar, mejorar su aprendizaje y encontrar sentido a la continuidad y finalización del ciclo medio obligatorio, acompañando también la definición de sus proyectos post-secundarios” (PFIEM 2008: 7). Los objetivos explícitos de los "proyectos", junto con los cuatro tipos diferentes de intervenciones que este programa financia son alterar las formas de trabajo de los docentes y mejorar el involucramiento y rendimiento escolar de los/as estudiantes.

Diferentes versiones del documento "Guía para la elaboración de proyectos y la utilización de módulos institucionales" (PFIEM 2008, 2009, 2011) evidencian que “Fortalecimiento” aspira

<sup>2</sup> El nombre completo del programa es “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media”

a producir nuevas identidades para docentes y estudiantes. En cuanto a los/as docentes propone integrarlos en equipos de trabajo que desarrollen actividades dentro y fuera del aula no limitadas a sus experticias técnicas o profesionales y modificar así los modos habituales de trabajo reducidos a la enseñanza de asignaturas o áreas de conocimiento específicas, dentro del aula. Respecto a los/as estudiantes los performa como actores sociales que han incorporado la relevancia y necesidad de completar el nivel medio para sus vidas sociales y ocupacionales.

Desde una perspectiva de política instrumental que considera a la política como una herramienta racional y técnica utilizada por los responsables políticos (como las autoridades educativas, asesores pedagógicos, asesores técnicos), "Fortalecimiento" podría entenderse como una estrategia desplegada para resolver problemas y promover cambios en las escuelas estatales. Sin embargo, algunos de los cambios experimentados como importantes para los propios docentes que produce la implementación de proyectos, afectaron facetas de sus identidades y relaciones en la escuela que produjeron cambios de los que no hablan los documentos oficiales. Para mostrar esto tomaremos como ejemplo la asignación de "módulos institucionales" (en adelante MI) para pagar el trabajo de profesores en los "proyectos" de las escuelas derivados de "Fortalecimiento".

La asignación de fondos para esos "módulos" se distribuye por proyecto y por escuela según una "fórmula" que tiene en cuenta determinados componentes: cantidad de matrícula; total de alumnos/as "repetidores", que abandonaron ("salidos sin pase"); promovidos al siguiente año escolar; con "sobre-edad"; cantidad de turnos y uso efectivo de los módulos asignados el año anterior (PFIEM 2008). No hemos encontrado documentos oficiales que indiquen cuál es el peso relativo o la operación aritmética entre los componentes de la "fórmula". Los docentes y autoridades escolares tampoco conocen cómo se realiza el cálculo de esa "fórmula".<sup>3</sup> De ahí que no es posible estimar para quienes trabajan la cantidad MI que cada escuela debe recibir por los proyectos cada año. Este manejo del presupuesto es considerado por docentes y supervisores como poco transparente, sobre todo porque en la guía oficial utilizada para solicitar MI explícitamente se enuncia que el monto que se asigna no puede ser cuestionado por las escuelas, debido a que lo que reciba una escuela no puede ser alterado sin afectar el monto asignado a otras (PFIEM 2008).<sup>4</sup> Ahora bien, los MI se materializan en dinero que se paga mensualmente. Cada MI es equivalente a 40 minutos de trabajo, o sea el tiempo de

---

<sup>3</sup> Hast el momento, sólo hemos encontrado los valores oficiales de los MI para dos años.

duración de una clase y los docentes cobran por MI asignados según su integración a proyectos. Queda introducida así una nueva forma de retribución por el trabajo docente que se superpone a la instituida –los salarios de acuerdo con escalas predefinidas establecidas por el "Estatuto del Docente"<sup>5</sup>. A esta situación se agrega que el/la director/a es la persona responsable en cada escuela de decidir quiénes reciben MI y cuántos MI. Esto implica tomar decisiones sobre el valor que se asigna a cada proyecto y sobre el trabajo de los docentes desempeñado en cada caso. Si tomamos en cuenta la relevancia de las relaciones personales en la designación de autoridades escolares y en la constitución del plantel docente, podremos advertir que una estrategia poco transparente a nivel de asignación de recursos por parte de la agencia estatal y discrecional por parte de las autoridades de las escuelas expresa e implica formas inéditas de regulación y control.

Los MI en palabras de los docentes son “parte del salario”, porque se abonan junto con los sueldos mensuales y se vuelcan a los recibos de sueldo como sumas no remunerativas, lo cual implica que el Estado no paga ni obligaciones impositivas, ni porcentuales de beneficios por esas sumas. Los sindicatos docentes han denunciado las sumas no remunerativas dentro del salario como “dinero en negro”. La literatura académica, por su parte, las ha asociado con un empeoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes. Tanto docentes como autoridades nos han comentado que es común que los MI sean pagados varios meses después. Algunos docentes se han referido a ellos como "ahorro forzoso", ya que -como el actual coordinador de "El Puente" nos dijo, "en general, se obtiene todo el dinero al final del año escolar".<sup>6</sup> Así, la incertidumbre de cuándo se van a empezar a pagar los módulos y de cuántos meses van a ser efectivamente pagados forma parte del trabajo cotidiano de los docentes y evidencia la intensificación y precarización de sus condiciones laborales.

---

4 Las escuelas pueden solicitar fondos a mitad del año escolar. El monto disponible de MI dependerá del uso que las restantes escuelas hagan de los MI que deberían asignarse a principios de ciclo lectivo.

5 En 1958 se sancionó la ley 14.473, el estatuto del docente nacional, constituyéndose en la primera norma que ordenó y estableció criterios para el acceso, permanencia y ascenso docente y que estructuró la carrera. (...) es posible identificar un antecedente inmediato, durante el gobierno peronista en 1954, por decreto del Poder ejecutivo nacional, se establece el estatuto Profesional del docente del General Perón” . (Perrazza, 2011:29).

6 En el corriente año, debido a cambios administrativos en la organización y distribución de los MI, en el mes de Agosto todavía no estaban asignados los módulos a la EMEM 90.

Diferentes estudios señalan los bajos niveles de transparencia en la asignación de fondos estatales y la transgresión rutinaria de las normas por parte de diferentes gobiernos -en particular, de la segunda mitad de la década de 1970 en adelante- (Giordano 2002). Ésto ha sido acompañado por diferentes períodos de graves crisis económicas, políticas y sociales que alteraron la vida cotidiana en las escuelas a través de la disminución de los salarios, el retraso de los pagos -sea de salarios o servicios, como la electricidad, el suministro de alimentos a las escuelas, etc-, la interrupción de los procesos de implementación de ciertas reformas políticas -como la organización del trabajo de los docentes y del currículo-, y la introducción de reformas legales de la educación básica. Milstein (2003, 2011) analizó el impacto de la crisis de 1999 en la vida cotidiana de una escuela primaria estatal. Ella argumenta que esta crisis desestructuró rápidamente las relaciones entre autoridades y docentes y los obligó a hacer frente a las nuevas circunstancias de incertidumbre redefiniendo lo que era “normal” y aceptable en las escuelas. En la EMEM de nuestro estudio, los docentes no saben cuánto ni cuándo van a cobrar por estas tareas incluidas en sus salarios y llegan a usar dinero propio y tiempos no laborales para poder llevar adelante los “proyectos” del programa “Fortalecimiento”. Esto es considerado “normal”.

Esta nueva “normalidad” cargada de incertidumbres para quienes trabajan en las escuelas, evidencia una manera de gobernar las escuelas promovidas por el Estado que presenta especificidades, impulsada por la introducción de nuevos mecanismos de asignación de fondos entre docentes promovida por programas como "Fortalecimiento". En esta escuela, la incertidumbre vuelta normalidad parece impregnar el funcionamiento de los "proyectos" y las nuevas pautas que regulan el trabajo de los docentes. Este tipo de lógica no puede ser entendida sólo como el resultado de una crisis o situación irregular. Antes bien, debe ser examinada en términos de sus efectos y capacidad performativa y subjetivadora.

Las autoridades escolares nos han dicho que "en el pasado, los proyectos no estaban vinculados con el Proyecto Educativo Institucional. Terminábamos poniendo todo lo que teníamos". Aunque estos "proyectos" debían estar vinculados formalmente al "Proyecto Educativo Institucional" (PEI), eso no se lograba realizar. Los PEI contenían una lista de los proyectos que se llevaban a cabo en la escuela con breves menciones a los mismos y a los MI que les asignaban. Esta forma de documentar los proyectos como estrategia de visibilización de variedad de prácticas realizadas por la escuela y sus docentes es también promovida por “Fortalecimiento”. Así, escribir proyectos y sus resultados es una nueva actividad que supone que autoridades y docentes sean capaces de: i) incorporar la existencia de este tipo de

financiamiento así como las reglas de juego que suponen su obtención y utilización; ii) movilizarse (individual o grupalmente) para obtener el apoyo de los niveles superiores (ya sea del supervisor en el caso de la directora o de la directora en el caso de los docentes); y iii) inscribir textualmente lo que se hace y quiere hacer, utilizando ciertas palabras y expresiones legítimas y autorizadas por “Fortalecimiento”. Los PEI muestran que la inclusión de los "proyectos" permite visibilizar lo que pasa en la escuela y cómo se utilizan recursos humanos y materiales en el despliegue de diferentes estrategias que circulan de manera diferente a la enseñanza del plan de estudios.

En escuelas primarias estatales, las actividades institucionales organizadas por maestros y autoridades han sido un aspecto integral del trabajo de los docentes antes de la década de 1990. Muchas de estas experiencias contaron con apoyo institucional de las autoridades locales o incluso nacionales, aunque nunca supusieron el acceso a financiamiento por parte de los/as maestros. Con los profesores/as de enseñanza media sucedió algo diferente, en parte porque sus identidades laborales están más definidas en torno a la enseñanza de disciplinas o materias específicas que en torno a cada escuela. En las EMEM, en cambio, la situación en este sentido fue diferente. Como vimos, desde su creación contaron con directores que tenían cierta autonomía para seleccionar docentes y preceptores, valoraban el compromiso con la institución y con la población específica de estudiantes a la que estaba destinada cada escuela, y fomentaron la organización temprana de actividades extra-curriculares por parte de sus docentes. Estas actividades no estaban financiadas ni destinadas a recibir remuneración por parte de los/as docentes. Surgían sobre todo de los lazos personales entre el director, el primer asesor pedagógico (AP) y los/as docentes con integrantes de otras instituciones: ONGs, sindicatos docentes, universidades. Estos vínculos personales también permitían obtener recursos y apoyo de “afuera” de la escuela.

Por lo tanto la novedad que instalaron los Programas como Fortalecimiento en las EMEM no fue la incorporación de proyectos extracurriculares con participación de instituciones ajenas a la escuela y destinados a los estudiantes y sus comunidades. La novedad fue la promesa de financiamiento convertida en el caso estudiado en MI, la inclusión de una forma de control de los mismos por parte de los/as directores/as de escuela y de personas seleccionadas a tal efecto por la agencia del Estado que organiza el programa, en el caso de nuestro estudio los asistentes técnicos.

Desde sus inicios, “Fortalecimiento” ha exigido que los/as directores de escuela fueran los responsables de la selección de los proyectos y de los/as docentes a los que se les asignaba los

MI. Asimismo, son los/as responsables de elevar la solicitud de fondos a la supervisión y al PFIEM. Los supervisores deben aprobar los proyectos que hasta este año eran evaluados por el "Comité de Coordinación" de "Fortalecimiento". De acuerdo con documentos oficiales, los/as directores también son responsables de controlar el cumplimiento de los proyectos y del trabajo y asistencia de los/as docentes involucrados (PFIEM 2008, 2009, 2011). La introducción de los MI ha implicado la creación de un circuito oficial paralelo de asignación de recursos a los docentes. Si bien los/as directores no pueden seleccionar formalmente a los/as docentes para sus escuelas (aunque en muchos casos lo hacen), deben elegirlos para la realización de los proyectos de "Fortalecimiento" y de otro programa denominado "Plan de Mejora". Los términos de contratación de los docentes no siguen los lineamientos establecidos por el "Estatuto del Docente", que exigen la presentación de antecedentes ante una Junta de Clasificación Docente que jerarquiza a los candidatos según el puntaje total que hayan obtenido para luego otorgar los cargos vacantes en las distintas escuelas.

De esta manera, "Fortalecimiento" ha promovido prácticas muy dispares que socavan pilares de la organización tradicional jerárquica y burocrática de la escuela secundaria. Entre ellas, enumeramos las siguientes: la competencia velada por recursos entre docentes; la exigencia de inscribir en textos específicos (los "proyectos") las actividades e iniciativas llevadas adelante por los docentes; el despliegue de estrategias para legitimar y obtener apoyo para proyectos (ya sea por parte de las autoridades o de otros docentes).

Estas prácticas han introducido nuevas relaciones económicas, políticas y de trabajo que promueven conflictos y tensiones entre las formas de gobierno impulsadas por "proyectos" y la organización burocrática tradicional de la enseñanza secundaria. Estos conflictos no son presentados como tales por las autoridades y docentes de la escuela. Sólo en contadas ocasiones, algunos docentes hicieron referencias a injusticias y arbitrariedades en el manejo de recursos y en la selección de proyectos. Sin embargo han tenido impacto en diferentes aspectos de la cotidianeidad del trabajo de los/as docentes en tanto han contribuido a establecer inequidades implícitas e informales: no todos escriben y presentan proyectos; ser docente no garantiza acceder a la información sobre programas, ni oportunidades para presentar proyectos; muchos profesores ni siquiera saben qué proyectos tiene la escuela en la que trabaja, entre otras manifestaciones de la inequidad.

## 5- CONSIDERACIONES FINALES: VOLVIENDO VISIBLE LO VELADO



La política de “inclusión” -meta declarada y eje organizador y motivador de proyectos- no produjo los efectos que se suponía debían seguir los grandes cambios operados en estas escuelas. Según los datos y la misma percepción de los docentes, no se dio una sensible incorporación y permanencia exitosa de jóvenes provenientes de sectores sociales “excluidos” hasta el momento. La “exclusión” ha seguido siendo un problema educativo y social sin solución. Pero los cambios producidos en estas escuelas, bajo al propósito de inclusión, sí han configurado una nueva realidad institucional. Paradójicamente, algunas de esas modificaciones tienen una mayor cercanía con propósitos enunciados en el momento más agudo del neoliberalismo en la Argentina, basado en criterios de “modernización” y “eficacia” bajo propuestas de descentralización y mayor capacidad de gestión. Incluidas las condiciones legales del trabajo docente, cuya flexibilización con sentido de superación de “formas tradicionales”, ha normalizado una forma de regulación laboral apartada de los marcos fijados y defendidos por los docentes en el Estatuto del Docente.

Estos efectos, en gran medida imprevistos por los mismos actores abren un signo de interrogación sobre la persistencia no declarada de direcciones profundas trazadas a la vida social por la impronta neoliberal de los años 90. Designar como presencia velada del neoliberalismo tiene el sentido de aportar a la conceptualización de este fenómeno, aún en curso.

## 6 - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balbi, F y Boivin, M (2008) “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno”. Cuadernos de Antropología Social N° 27, 7-17.
- CapellacciandJuarros 2008 “El nivel secundario de la Ciudad de Buenos Aires. Una perspectiva histórica” Ponencia presentada a la XV Jornadas Argentinas de Historia de la educación. Salta, Argentina, 29-31 de octubre.
- Diniz, E., Boschi, R. and Gaitán, F. (2012). Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 6(2), 14-53.
- Feldfeber, M., &Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los 90, contradicciones y tendencias del ‘nuevo signo’. *Educ. Soc.*, 32( 115), 339-356.
- Ferreya, H., Vidales, S., Kowadlo, M., y Bono, L (2013) . Hacia la educación secundaria obligatoria: notas del proceso en la República Argentina. *Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 13, (2)

Disponible en:

<[http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-47032013000200012&lng=en&nrm=iso)

47032013000200012&lng=en&nrm=iso>. accesson 12 Oct. 2014.

- Fortes, Meyer y Evans-Pritchard, Edward. 1979 [1940]. "Introducción", En: "Sistemas Políticos Africanos". En Llobera, José (ed.) Antropología Política. Barcelona: Anagrama, pp.: 85-105
- Foucault, M. (2009) El gobierno de sí y de los otros: curso en el College de France: 1982-1983. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2000) "El sujeto y el poder", en Dreyfus, H L y Rabinow, P. (comp.) Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica, Bs. As., Nueva Visión,
- Galarza, D. & Gonzalez, D. (2000) El Trabajo Docente en el Tercer Ciclo de la EGB. Buenos Aires. Argentina Ministerio de Educación de la Nación. Informe (Report).
- Gerchunoff, P. y Aguirre, H. (2004) . La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo Nro. 35
- Giordano, V. 2002. Que va cha ché. La corrupción en Argentina es un problema de la democracia. *Ágora Revista de Ciencias Sociales* Vol 7, 197-219.
- Gorostiaga, J. M. (2012). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿Hacia una educación más igualitaria? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 141-151.
- Grimaldi, E y Serpieri, R.(2013) "Privatising education policy-making in Italy: new governance and the reculturing of a welfare education". *Education Inquiry*, vol. 4, 1-30
- Kessler, G. (2002) *La Experiencia Escolar Fragmentada. Estudiantes y Docentes en la Escuela Media en Buenos Aires*, Buenos Aires, IPE - Unesco Sede Regional Buenos Aires.
- Lawn, M. (2011) "Standardizing the European Education Policy Space". *European Educational Research Journal*, 10(2), 259-272.
- Macri, M. (2006) "Descentralización educativa y autonomía institucional. ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires?". *OEI-Revista Iberoamericana de Educación*
- Milstein, D. (2003) Higiene, autoridad y escuela. Madres, maestras y médicos. Un estudio sobre el deterioro del Estado. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Milstein 2011 “Enfermedad, conflicto y movilización social en la vida escolar” en Sergio Visacovsky(comp.) Estados Críticos. Estudios sobre la experiencia social de la calamidad La Plata: ediciones al margen. Pp151-173.
- Minteguiaga, A. (2008) Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, v. 32, quinto, 89-101.
- Nordin, A. (2014) “Crisis as discursive legitimation strategy in educational reforms: a critical policy analysis” *Education Inquiry* 5. 109-126.
- Rivas, A., Vera, A., &Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.
- Rönnberg, L. (2011) “ExploringtheIntersectionofMarketisationand Central State Control throughSwedishNationalSchoolInspection”*EducationInquiry* Vol. 2, No. 4, 689–707.
- Tiramonti, G. (2004) La Fragmentación Educativa y los Cambios en los Factores de la Estratificación In Tiramonti, G. (Ed.) *La Trama de la Desigualdad Educativa. Mutaciones Recientes en la Escuela Media*. Buenos Aires, Manantial, 14-45
- Salvia, A. y Quartulli, D. (2011). “La movilidad y la estratificación socio-ocupacional en Argentina”. *Revista Lavboratorio*, 24, 82-102.
- Wylde, C. ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 43(mayo), 109-133.

## 7: AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen la generosidad de la directora (Valeria Dabenigno) por compartir entrevistas de su proyecto de investigación “Nivel medio: culturas institucionales e identidades sociales de jóvenes en situación de pobreza” (UBACYT 2006-2009 - Proyecto S836) realizadas por ella y por Analía Inés Meo. También agradecen el financiamiento otorgado por el proyecto “Un nuevo lugar social para la Escuela Estatal. Entre la irrupción de la política y la emergencia de nuevas infancias y adolescencias”. Directora: Diana Milstein. Proyecto PICT 1356-2010.

En particular, agradecemos a las autoridades de la escuela, los docentes y no docentes, y los estudiantes por su tiempo, paciencia y generosidad.

Agradecemos la lectura atenta y comentada de Héctor Mendes.

*VERSIÓN BORRADOR –*

*POR FAVOR, NO CITAR SIN AUTORIZACIÓN EXPLÍCITA DE LAS AUTORAS*

Linda S.Khord, AnalíaMeo and VerónicaSolari Pazhanrealizado el trabajo de campo en la EMEM 90.