



## ARTÍCULO | ARTIGO

Fermentario N. 12, Vol. 1 (2018)

ISSN 1688 6151

Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,  
Universidad de la República. [www.fhuce.edu.uy](http://www.fhuce.edu.uy)  
Faculdade de Educação, UNICAMP. [www.fe.unicamp.br](http://www.fe.unicamp.br)

---

### Enunciación, interpelación y producción de políticas educativas recientes. Preguntas desde la teorización del populismo

Myriam Southwell<sup>1</sup>

#### Resumen

Este artículo reseña tres momentos de la historia educacional argentina reciente, analizando cómo se organizaron los discursos en torno a las disputas por un grupo de significantes. Luego de estos desplazamientos, se presentan unas primeras reflexiones sobre la posición ideológica que se está desplegando en el presente del Estado argentino a partir del cuestionamiento de las décadas previas a través de la noción de populismo.

**Palabras claves:** modernización educativa - igualdad- populismo

#### Abstract

This article reviews three moments of recent Argentine educational history, analyzing how discourses were organized around disputes by a group of signifiers. After these displacements, we present some first reflections on the ideological position that is unfolding

---

<sup>1</sup> PhD, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Email: [msouthwell@fahce.unlp.edu.ar](mailto:msouthwell@fahce.unlp.edu.ar)

in the present of the Argentine State from the questioning of the previous decades through the notion of populism.

**Key words:** educational modernization - equality - populism

## **Introducción**

Los debates político-educacionales contemporáneos parecen estar regidos por cruces de deslegitimación y atravesados por la adhesión o la impugnación que propician agendas de trabajo o que inhiben el crecimiento de ciertos procesos. Nos interesa situarnos aquí en torno al debate de re-legitimación y deslegitimación que se produce en torno a la amplia noción del populismo, como parte de la reactualización y reocupación de viejos debates. Para ello, proponemos describir suscitadamente las tendencias político-educacionales sobresalientes del último tramo del siglo XX y comienzo del XXI, de manera de inscribir el debate más reciente en procesos de larga duración que presentan reactualizaciones y también transformaciones en el momento actual. Si bien la reconstrucción histórica está hecha sobre la base de la experiencia argentina, se pondrán de relieve peculiaridades de la política educacional de la región.

Para explorar estas ideas nos hemos concentrado en tres momentos históricos, como anudamientos en los que se configuraron ideas directrices sobre la enseñanza y el rol de la educación como distribuidora de bienes simbólicos que propicien mayores condiciones de igualdad. El análisis de los discursos acerca del trabajo de enseñar es, en este sentido, un análisis de procesos sociales que constituyeron las prácticas de maestros, maestras y profesores y que expresaron intentos por dominar la indeterminación de lo social en el campo del trabajo docente, procurando orientarlo y organizarlo.

## **Articulaciones político-pedagógicas que hicieron escuela<sup>2</sup>**

La configuración del trabajo de enseñar en la Argentina estuvo indisolublemente ligada a la producción de sujetos políticos y a las intervenciones del Estado y de los colectivos docentes en las disputas en torno a la idea de igualdad educativa, en el marco de las cuales la inclusión

---

<sup>2</sup> Retomo sintéticamente en este apartado un trabajo más extenso que publicamos con Alejandro Vassiliades: "Articulaciones y disputas en la trama entre trabajo docente e igualdad educativa: una aproximación histórica" en *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado* (G. Brener y G. Galli, Comps.), La Crujía-Stella-Lasalle, Buenos Aires, 2016. Asimismo, Vassiliades, Alejandro (2012), *Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa*, Tesis de Doctorado

implicó un proyecto político fundamental en una sociedad excluyente (Dussel, 2004; Popkewitz, 1999). En este sentido, tanto los procesos de identificación docentes como los sentidos atribuidos al significante igualdad nunca fueron estáticos ni se mantuvieron exento de conflictos, sino que fueron objeto de una serie de luchas por fijar su significado. Dichas producciones de sentido articularon nociones acerca de la posición que los docentes debían asumir como enseñantes e ideas acerca de cómo proceder frente a lo que, de manera contingente y provisoria, era definido como desigual y necesario de ser modificado.

No se trató de una disputa retórica sino que sus consecuencias en la construcción del cotidiano escolar y del trabajo docente en particular fueron especialmente importantes. El análisis de los discursos en torno del trabajo docente se refiere a los procesos de articulación y producción de sentidos (Laclau y Mouffe, 1985) que se proponen producir una interpretación -parcial y precaria- de aquello cuya significación está abierta. El discurso implica acción y la práctica es, en buena medida discursiva, por lo que no sería viable afirmar la distinción entre discurso y práctica (Cherryholmes, 1998).

Desde su surgimiento como política pública, el trabajo docente ha ocupado un lugar central en el desarrollo de la regulación social, constituyéndose en un tema de política pública desde que el magisterio se tornó profesión de Estado. A través de la normativa y otros mecanismos se procuraron poner en circulación discursos sobre la docencia que funcionaran como estructuras, esquemas y posibilidades acerca de qué era lo bueno, lo deseado, lo normal y lo posible. Se volvía fundamental para el Estado tomar a su cargo la producción de sujetos e instituciones docentes para que ocuparan posiciones en aquellos procesos.

Por ello, las políticas educativas son procesos sociales de significaciones que intentan fijar diversas posiciones de sujeto (Southwell, 2007). Comenzaremos aproximándonos someramente al ideario escolar impulsado por la última dictadura militar (1976-1983) a través del análisis del modo en que ella procuró asociar determinados sentidos al significante “modernización”, y a cómo éste fue procesado en términos de adecuación de la escolarización al entorno. Así, la supuesta necesidad de “modernizar” el sistema educativo fue impulsada en términos de adaptar la escolarización a las “necesidades”, “capacidades” y “potencialidades” de los alumnos. Esta idea organizó los lineamientos para la formación docente en las que se articularon un conjunto de sentidos para el trabajo escolar, los contenidos que la escuela debía (o no) enseñar, la concepción de aprendizaje y el desempeño escolar de los estudiantes. De modo más general, los nuevos dispositivos de regulación reformularían los vínculos entre la escolarización, la autoridad docente y la idea de igualdad.

La última dictadura militar constituye sin dudas el período más trágico y macabro en la historia de nuestro país. Persecuciones, secuestros, torturas, asesinatos, desapariciones forzadas de personas y tuvieron su correlato en diversos “campos de batalla” -la cultura, la educación, la familia, los ámbitos laborales- con la intención de promover una concepción economicista, individualista y atomista de la ciudadanía y de la vida social, apoyadas en valores jerárquicos y competitivos de mercado que se articularon inestablemente con premisas tradicionales de organización social (Tedesco, 1985; Southwell, 2004; Sidicaro, 2004).

Estas prácticas se vieron potenciadas por políticas orientadas a la “re-moralización” de una sociedad “desbordada” que, además de poseer componentes igualmente represivos, articularon nuevos y viejos elementos en una serie de propuestas dirigidas a la formación y el trabajo docente en torno de la consolidación del “orden” como significante estructurante. La docencia fue planteada como una tarea trascendente, con ribetes misionales y religiosos, que debía apuntar a reponer valores perdidos. Desde estas premisas se desplegarían la producción de sentidos en torno de la docencia como profesión trascendente: el fuerte contenido moral de la formación, la construcción de nuevas relaciones con la “historia” del país –lo que supondrá dejar atrás a los “falsos ídolos” y reencontrarse con los supuestamente “verdaderos”, que imprimió nuevos sentidos a la idea de educación como perfeccionamiento del alma orientado a la libertad de los sujetos.

En este sentido, la dictadura fue efectiva en su intervención de un debate que la precedía y la excedía, dando cuenta del agotamiento preexistente de ciertos significados para la educación escolar, al tiempo que instaló una determinada forma de procesar la “modernización educativa” que tendría consecuencias más allá del fin del régimen dictatorial: la noción de modernización se concretó en términos de la necesidad *de adaptar la escolarización y el trabajo docente a las demandas del entorno* y ella fue clave para la “modernización educativa”, impulsando una diversidad de propuestas, iniciativas y experiencias alternativas al sistema educativo público centralizado en el Estado, desarrolladas durante las décadas de los ´60 y ´70 desde sectores conservadores hasta aquellos democrático-populares más radicalizados.

Así, una de las expresiones más salientes de la premisa de modernizar el sistema educativo fue la propuesta de redefinir su estructura y el papel del Estado. Para la dictadura, el logro de una mayor eficiencia estaba asociado a la necesidad de descentralizarlo, de modo de aproximarlos más adecuadamente a las necesidades y requerimientos de la comunidad local. Estas medidas descentralizadoras impactaron en una política de transferencias de escuelas,

que aparecía asociada a un mejor ajuste de la escolarización al entorno que la rodeaba. La premisa de adaptar la escolarización a las demandas del entorno reconoció otras inscripciones, como las modificaciones en el currículum para adecuar a las instituciones a los requerimientos del mercado ocupacional. Ello impulsó una intervención decididamente homogeneizante sobre el currículum escolar, tendiente a la formación integral y el desarrollo del individuo hacia metas trascendentes, de modo de contribuir así a la anulación del riesgo de “disolución nacional” provocado por la “amenaza subversiva”.

Para analizar estos elementos de modo más detallado, retomaremos un análisis realizado para el caso de la provincia de Buenos Aires (Vassiliades, 2009). En el contexto de la paradójica articulación entre intervención moralizante y adaptación de las escuelas al entorno, las reformas educativas de la dictadura en la provincia de Buenos Aires tuvieron como uno de sus consignas centrales la adecuación de la escolarización a los intereses y necesidades de los alumnos. Esta idea fue parte de la disputa que el régimen desarrolló en torno a cómo debía “modernizarse” un sistema educativo “en crisis”. Sobre esta base, se cuestionaba a la enseñanza “tradicional” por “verbalista”, “memorista” y “obsoleta”. Contrariamente, se impulsarían principios afines a la dictadura, incluso apelando a relecturas y resignificaciones de elementos del activismo escolanovista, articulados en una construcción discursiva para criticar a la transmisión de contenidos como eje de la tarea de enseñar, por lo que privilegiaban la actividad práctica y del alumno, asociados a la promoción de la creatividad personal y el desarrollo expresivo.

La superación de la enseñanza “tradicional” (describiéndola negativamente como una educación de rasgos intelectualistas, enciclopedistas, memoristas, desconectados del entorno y promotores de la pasividad del alumno) posibilitaría que la escolarización se adecuara de mejor modo a las “capacidades” y supuestos intereses individuales de los alumnos. Si el sistema de instrucción pública había comenzado a mostrarse en crisis, luego de la intervención dictatorial, las narrativas de la inclusión homogeneizante parecen haber sido dos elementos a través de los cuales se expresó el punto cúlmine de dicho agotamiento. En la crítica a esas premisas el régimen reconfiguraría la especificidad de lo público, lo común y lo igualitario en el campo de la educación escolar. Hacerlo implicaba que la escuela no sólo considerara los requerimientos de la comunidad local o del mercado ocupacional, sino también y principalmente las necesidades y potencialidades (“madurativas”) de los alumnos.

De este modo, se debían sentar las bases para un sistema educativo que partiera de la premisa de que *“no todos los alumnos tienen el tipo de inteligencia abstracta sobre la que*

*descansan en general los planes y programas actuales*<sup>3</sup>, de modo tal de construir instancias que consideraran estas diferencias. Para ello, la dictadura llevó adelante modificaciones curriculares a los programas de asignaturas de la escuela primaria, sobre la base de situar los “logros de conducta” de los alumnos como eje de la adecuación de la escolarización a sus necesidades y “potencialidades”. Este viraje fortaleció la premisa de la centralidad del alumno en los procesos de enseñanza-aprendizaje de acuerdo a sus particularidades y supuestas capacidades.<sup>4</sup>

De este modo, el programa curricular para el primer ciclo se fundamentaba exclusivamente en aspectos vinculados al desarrollo del alumno, como “la estructura de la personalidad del niño: sus características, posibilidades, necesidades y limitaciones”; “las características de su desarrollo” y “la necesidad de ofrecer estímulos adecuados para favorecer ese desarrollo progresivo”<sup>5</sup>. La primera de sus tres etapas era considerada como un “período de maduración” para los aprendizajes escolares, y señalaba que la extensión de la misma debía estar supeditada a la maduración de cada alumno en particular. Por ello, se señalaba que el pasaje a la segunda etapa debía darse cuando se comprobara que éste, por sus experiencias preescolares o por la misma actividad escolar-, había alcanzado las conductas fundamentales de la primera<sup>6</sup>. Sin embargo, se hacía una explícita advertencia a los docentes respecto de “no forzar al alumno en el aprendizaje de la lecto-escritura, sino permitirle comenzar y aprender de acuerdo con sus posibilidades”.<sup>7</sup> A la espera de las conductas que darían cuenta de la llamada “maduración”, se producía un atenuamiento de la intervención docente, en tanto ella supondría un obstáculo para la adaptación a las “potencialidades” individuales del alumno. En este contexto, la producción de significaciones respecto de la tarea docente instalaban una marcada ruptura con el accionar homogeneizante y activo del trabajo docente en los momentos iniciales de profesionalización.

Resulta importante detenerse en los efectos de esta operación: la escuela homogeneizadora pero que, al mismo tiempo, era constructora de ciudadanía y producía otros horizontes en quienes pasaban por ella debía dejar lugar a una institución adaptada a las “potencialidades” del alumno y no interventora en el caso de que se detectara que sus “capacidades” eran

---

<sup>3</sup> *Revista de Educación*. Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. Año 1976. Pág. 54.

<sup>4</sup> *Revista de Educación*. Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. Año 1976. Pág. 97.

<sup>5</sup> Programa Curricular de Primer Ciclo. Año 1975. Inspección General de Enseñanza Primaria Común.

<sup>6</sup> Circular 129/76, Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, y Decretos 2697/77 y 2096/80, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> *Revista de Educación*. Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. Año 1976. Pág. 198.

presuntamente insuficientes. Los sentidos involucrados en estas regulaciones supusieron un quiebre en las articulaciones entre educación escolar e igualdad, conjuntamente con un desvanecimiento de lo común como aquello característico de la experiencia escolar.<sup>8</sup>

Los seminarios de “perfeccionamiento” no sólo se proponían formar docentes como agentes de remoralización sino que avanzaban en el estudio de pautas metodológicas basadas en la programación de actividades a partir de ciertos estudios sobre la evolución del niño. En este contexto, se introdujo la llamada educación personalizada, como estrategia para alcanzar mayores grados de rendimiento y basada en el fraccionamiento de la instrucción en pasos muy pequeños de complejidad creciente. Su despliegue se fundó en la elaboración de “paquetes de enseñanza”, con los que los docentes debían coordinar y orientar el proceso, y luego evaluarlo, manteniendo una atención lo más individualizada posible sobre sus alumnos y sus ritmos de progreso, entendidos en función de sus posibilidades particulares (Kaufmann y Doval, 1999). La propuesta de desplazar al docente a rol de facilitador de los aprendizajes “individuales” –entendidos como cambios de conducta- y limitando la intervención pedagógica, configuró una escuela “a demanda”, que debía adaptarse a los intereses y “potencialidades” de los alumnos. Parecía sostenerse una especie de “neodarwinismo educativo”, según el cual cada alumno llegaría en el aprendizaje hasta donde su “maduración” y sus “capacidades” le permitieran llegar.

En este sentido, la escolarización se privatizó fundamentalmente por el trastocamiento de la idea de que la educación era un problema particular, y no una responsabilidad social y colectiva como había sido concebida en sus orígenes (Braslavsky, 1985; Southwell, 2006). La producción discursiva de la modernización trastocó la idea de que lo que da cuenta de una buena escuela es lo que ofrece y desplazó esta autorización al lugar de las demandas: del desarrollo económico, del mercado laboral, de las familias, de los ritmos de aprendizaje de los alumnos. El planteo de adecuar el sistema educativo a las necesidades y “capacidades” individuales diluyó el carácter público y común de la escolarización y construyó un rol docente alejado de la tarea de transmisión cultural y la asoció al desempeño técnico, supuestamente neutrales, que promovieran la maduración pretendidamente individual de lxs estudiantes. Así, la modernización dictatorial tuvo, entre sus principales

---

<sup>8</sup> Asimismo, la centralidad situada en los alumnos como individuos en lugar de la enseñanza y la transmisión de la cultura produjo no sólo efectos en las posiciones docentes construidas en estos procesos de significación, sino que reforzó la negación del valor del acceso al conocimiento, desvalorizando el saber como componente fundamental del desarrollo colectivo y desligándolo de la posibilidad de desarrollo de la afectividad y de la participación social (Braslavsky, 1986).

efectos, una redefinición de las relaciones entre escolarización e igualdad que trascendería la caída del régimen, cancelando una serie de discusiones de la época en torno de cómo construir formas de autoridad docente no autoritarias y asociadas a la transmisión cultural, habilitantes de otros horizontes de futuro para los estudiantes escolares.

### **LA DÉCADA DE LOS '90 Y LA AFIRMACIÓN DE LAS LÓGICAS PARTICULARISTAS**

A modo de hipótesis de trabajo, afirmaremos que las políticas educativas implementadas en la llamada “reforma de los '90” profundizaron la dilución de la igualdad asociada a la escolarización al tiempo que fortalecieron la idea de que la educación era un problema y responsabilidad particular, significados que –como hemos intentado mostrar- se habían condensado en el período de la dictadura. Bajo la influencia del llamado “Consenso de Washington”, desde el que se apeló a la desregulación y subsidiariedad estatal, entendiendo por ésta última la promoción –y en algunos casos, el sostenimiento público estatal- de la actividad privada en educación. Se enfatizó la primacía del mercado como criterio organizador de las definiciones de política educativa (Feldfeber, 2003; Rigal, 2004). En la década de los '90, la escolaridad constituyó una de las dimensiones de la reforma del Estado en América Latina, por lo que los intentos de cambio educativo y la sanción de leyes educacionales que siguieron las orientaciones de los organismos financieros multilaterales (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial), deben ser comprendidos en el marco de esos procesos.<sup>9</sup> El énfasis en la “calidad” de la educación, el protagonismo del sector privado y de los particulares, la promoción de una mayor “autonomía” de la escuela y los agentes, la ampliación de la cobertura escolar, la evaluación y la rendición de cuentas, la competencia y la eficiencia, la modernización curricular, el perfeccionamiento docente y la focalización en los sectores sociales más postergados conformaron el núcleo de las políticas educativas de modernización neoliberal y de las leyes que las acompañaron (Feldfeber, 2003; Hillert, 2011; Saforcada y Vassiliades, 2011).

Así, el Estado fue desplazado de su centralidad en la organización societal, a favor de la racionalidad del mercado, tendiente a orientar los procesos y dinámicas de acuerdo a las exigencias de la competitividad internacional. A esta disminución de la centralidad estatal se le sumó la deslegitimación de la política como organizadora del orden societal, según el cual

---

<sup>9</sup> Al mismo tiempo, debe señalarse que estas orientaciones se articularon e hibridaron con las tradiciones político-educativas de cada uno de los países, produciendo diferentes configuraciones de reforma educativa en ellos que no se redujeron a seguir al pie de la letra los dictados de los organismos internacionales (Feldfeber, 2000; Southwell, 2002).

debían generarse condiciones de mayor competitividad para insertarse en los circuitos mundiales de circulación de bienes, servicios y recursos humanos que producía la globalización.

La reforma educativa resignificó la noción de ciudadanía y orientó los procesos de escolarización a la formación de sujetos capaces de competir entre sí en un mercado cada vez más estrecho y cambiante. Para poder hacerlo, una “educación de calidad” debería proporcionar “competencias” a los individuos, que debían aprender a ser “flexibles” para adaptarse a un contexto laboral de alta inestabilidad y precarización. El rol subsidiario asumido por el Estado en educación no implicó que éste perdiera su capacidad regulatoria ni se guardara ciertas atribuciones para sí, la regulación de la capacitación docente y la organización de los mecanismos de evaluación de la “calidad” educativa -estandarizados y estructurados en torno a una lógica de medición de resultados- son ejemplos de ello.

### **Redefiniciones de lo público, afirmaciones de concepciones particularistas**

Otro de los aspectos en que se afirmó el avance de lógicas particularistas y privatizadoras fue la redefinición de la noción de lo público en educación. Como señalan algunos trabajos, esta idea fue equivalente a “estatal” y el término “escuela pública” y nombraba al sistema educativo sostenido por el Estado (Feldfeber, 2003; Serra, 2003). En la reforma de los ‘90 se desplaza el sentido de lo público como estatal/nacional a lo público como estatal/provincial, abandonando la premisa homogeneizante de construir un nosotros ligado al sentimiento nacional (Serra, 2003). El Estado nacional reconfiguró, así, la responsabilidad de educar que había asumido durante más de un siglo. Asimismo, lo público estatal se desplazó a lo público-comunitario o perteneciente a la sociedad civil, produciéndose una apertura de sectores responsables por la educación pública (Serra, 2003). Lo público se resignifica desde un sentido más ligado al “todos”, a la comunidad y los sectores y organizaciones que conviven en ella. En la reforma se pretende que la educación es responsabilidad de todos, y no sólo del Estado. La lógica de la gestión privada también fue introducida en el espacio de lo público, estructurando buena parte de las propuestas de autonomía institucional y de modificación de la carrera docente, que incluían la introducción de incentivos en el funcionamiento del sistema y de sus instituciones (Feldfeber, 2003).

Como señala la autora, estas iniciativas redujeron los problemas educativos a la búsqueda de “calidad” de cada escuela individual, sin incorporar los valores vinculados con la democratización social, la igualdad, la justicia, el bien común y la solidaridad. En este marco, la educación escolar pasó a ser considerada como un servicio, antes que como un derecho

social. Asimismo, mientras que se redefine el concepto de lo público para abarcar también a la educación privada (Feldfeber, 2003; Hillert, 2011), la escuela pública estatal queda, en el discurso, reducida a un espacio de contención social de los sectores en condiciones de pobreza, a partir del desarrollo de políticas asistenciales y focalizadas. Sobre la base de la reestructuración del papel del Estado y las políticas públicas se construyó un nuevo paradigma para la educación desgajado de la idea de igualdad, sobre la base de un objetivo de calidad definida como la formación para la competitividad. Así, la igualdad quedó expulsada de la trama discursiva en pos de conceptos como la equidad y el reconocimiento de la diferencia, debido a su asociación al disciplinamiento, la imposición simbólica y la homogeneización cultural. Se profundizó la idea de que la educación no es una cuestión social y colectiva sino un problema particular de los individuos, en el marco de la ruptura de un contrato más universalista (Southwell, 2006).

En este marco, se introdujo el concepto de equidad como complementario y, para algunos sectores, superador, del de igualdad, centrado en la propuesta de no dar lo mismo a los que son diferentes y, en consecuencia, no tratarlos homogéneamente. Se postula, así, una suerte de “discriminación positiva” que separa a los sujetos en condiciones de pobreza, para compensar sus carencias, de los ciudadanos de derechos (Rigal, 2004). Estas iniciativas se dan, también, en un contexto de reducción de recursos disponibles por parte del Estado y la necesidad de “focalizarlos” en las poblaciones más necesitadas.

La focalización no implicó una política de reconocimiento de la diferencia, ni tampoco la reconstrucción de un tejido social fracturado, o un cambio en las posiciones de los sujetos destinatarios, ubicados en un lugar reducido a una situación de inferioridad y al agradecimiento.

Las metodologías destinadas a incentivar la innovación escolar a través de proyectos y los mecanismos competitivos mediante los cuales se asignaban recursos constituyen expresiones de los modos en que se intentaron pautar la cotidianeidad escolar y los procesos de socialización, procurando la aceptación de reglas y criterios de mercado. Así, y haciendo énfasis en la necesidad de construir instituciones autónomas con capacidad para tomar decisiones por sí mismas y administrar sus recursos, se pautaba la agenda de cuestiones a las que debían abocarse las escuelas, introduciendo la lógica de la competencia interinstitucional para la obtención de fondos y derivando responsabilidades a la base del sistema.

Las medidas que alentaron y promovieron el individualismo se expresaron también en el sector docente, afectado por el desplazamiento de responsabilidades hacia la base y a cada

sujeto. De la mano de la situación de desocupación y precarización creciente, el salario y la estabilidad laboral docentes se propusieron atados a los resultados que se obtuvieran en el trabajo en el aula. Se diluyó la noción de docente homogéneo y las condiciones materiales de escolarización. Lo público como espacio homogéneo y asociado a la igualdad fue resignificado en pos de la incorporación de criterios de la lógica de mercado, que impactaron en la construcción de nuevos sentidos y prácticas para la educación escolar que reforzaron los ribetes particularistas que habían comenzado a instalarse durante la última dictadura.

### **Reformulaciones en el marco del reposicionamiento del Estado**

Los modos en que se plantearon los vínculos entre escolarización trabajo docente e igualdad fueron revisados y reformulados por la política educativa impulsada a partir de 2003. Tal reformulación se dio en torno de la equivalencia discursiva igualdad-inclusión educativa, que dio lugar a dos cadenas de significantes emparentadas. Una de ellas asoció la igualdad y la inclusión educativas a la afirmación de la educación como derecho social, la principalidad de la acción estatal, la reconstrucción de lo común y la consideración de la diversidad; mientras que la otra enlazó la igualdad y la inclusión educativas a la idea de centralidad de la enseñanza (Vassiliades, 2012), el trabajo con situaciones de desigualdad educativa –tales como la sobredad y la repitencia- y de vulnerabilidad social, y la promoción de modos organizacionales alternativos para las instituciones escolares. Desplegaremos brevemente esta idea a continuación.

En Argentina, la afirmación de la educación como derecho social y la centralidad estatal fue impulsada en términos legislativos por la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006. La mayoría de las normas sancionadas en la última década, en un contexto de revisión y crítica de los gobiernos neoliberales de décadas anteriores, contienen afirmaciones que dan cuenta de la principalidad del Estado respecto de la responsabilidad por la educación, vinculándola a la concepción de la educación como derecho social.

La LEN trajo consigo una serie de revisiones y modificaciones de principios: estableció que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado. Éste asume un papel principal en asegurar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social. Luego de su dilución en el último tercio del siglo XX, la noción de igualdad aparece en el nuevo cuerpo normativo con diversas expresiones que también es posible observar en el contexto latinoamericano. De manera específica, en el caso argentino la igualdad se inscribe

como igualdad de oportunidades y se asocia a los intentos por instituir algo del orden de lo común y que tiene expresiones en retóricas universalistas.

En este marco, las políticas que la LEN denomina “de promoción de la igualdad educativa” aparecen asociadas al enfrentamiento de situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivada de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índoles, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación (LEN art. 79). Estas políticas también se presentan ligadas a la inclusión, reconocimiento e integración de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios, enfatizando la necesidad de garantizar la “igualdad de oportunidades y resultados educativos” y la provisión de recursos materiales y pedagógicos a aquellos alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable (LEN art. 80).

Siguiendo y profundizando estos parámetros, en 2009 el Consejo Federal de Educación aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria<sup>10</sup>, en el que se plasman una serie de significados en torno de la idea de inclusión que venía desplegando el discurso oficial nacional en los últimos años. Se trató de un plan trienal que abarca la educación obligatoria definida por la Ley de Educación Nacional: la sala de cinco, la educación primaria y la educación secundaria con todas sus modalidades. Allí se planteaban una serie de problemas y desafíos relativos a los diferentes niveles y vinculados con la cuestión de la igualdad, presentada como una línea de política educativa. En relación al nivel primario, se señala la necesidad de completar el acceso al nivel; de ampliar la cobertura de las zonas rurales y avanzar con modelos organizativos alternativos y agrupamientos más flexibles; de mejorar las tasas de escolarización; de ampliar el acceso de adolescentes, jóvenes y adultos que “abandonaron” los estudios primarios o están en situación de encierro, a través de programas que permitan el cumplimiento de la obligatoriedad; de mejorar, con “urgencia” el acceso y permanencia en el nivel de niños y niñas pertenecientes a diferentes etnias aborígenes, contando con maestros interculturales y bilingües; de que los docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas más vulnerables, siguiendo lo establecido por la Ley de Educación Nacional (Ministerio de Educación de la Nación, 2009). Asimismo, el Plan vinculó la noción de igualdad a la posibilidad de reversión de algunos indicadores relativos a situaciones de “abandono” y repitencia escolar.

---

<sup>10</sup> Resolución N° 79/09 del Consejo Federal de Educación.

En ese discurso, las condiciones de desigualdad social que suponían grupos excluidos de la escolarización requirieron la consolidación de políticas que avancen en la “inclusión y retención” de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que aún permanecían fuera del sistema educativo. En este marco, la formación docente inicial y continua aparecía como un factor clave de la calidad de la educación<sup>11</sup>. Asimismo, el cuerpo normativo vinculó explícitamente el trabajo docente al logro de mayores condiciones de igualdad, por lo que la LEN instituyó la capacitación y actualización docente integral, gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera (LEN art. 67).

Como puede observarse, la inclusión fue el significante central que organizó los sentidos puestos a circular por las definiciones de política educativa. El cumplimiento de la obligatoriedad escolar, la incorporación de modalidades de educación intercultural y en contextos de encierro, la integración de quienes transitaban por los llamados “espacios no formales”, la cobertura en zonas rurales, que los maestros con mayor experiencia trabajen en las zonas más vulnerables, son todas aspiraciones fundadas en la premisa de la inclusión escolar, asociada a la idea de igualdad y sustentada en una retórica universalista. En este marco debe leerse también la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Originada en octubre de 2009, constituyó una política del Estado Nacional que otorga una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, estando su pago condicionado a la acreditación del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, controles de salud y vacunación. De modo general, estas medidas, han representado la reversión de algunas de las políticas de los 90 en un contexto de significativo crecimiento económico.

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

Desde el punto de vista de la discursividad oficial, la implementación del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) por parte del Ministerio de Educación de la Nación a partir del año 2004 constituyó una de las vías principales a través de la cual se redefinieron los términos en que se había planteado la relación entre educación e igualdad en la década del

---

<sup>11</sup> En este marco, la LEN también crea, en el ámbito del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Formación Docente, como organismo responsable de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua (LEN art. 76).

´90. Dirigido al nivel primario y específicamente a sectores en condiciones de vulnerabilidad social, el PIIE presentó algunas notas distintivas respecto de las políticas focalizadas previas y puso a circular sentidos y significados diferentes para la escolarización y el trabajo docente. Entre ellos, cabe destacar el papel principal asignado al Estado en garantizar el derecho a la educación de las nuevas generaciones, y la apuesta a la igualdad de oportunidades educativas como una dimensión constitutiva de la igualdad social, un valor asociado al hecho de que las iniciativas pedagógicas estén orientadas a fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, reposicionándolos en el centro de la tarea escolar cotidiana.

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

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

### **La reconfiguración actual: restauraciones y retrocesos**

Desde fines de 2015, con el cambio de gobierno, Argentina se encuentra transitando un profunda y acelerada reconfiguración del Estado y su presencia en las distintas funciones que le competen. Las características e impacto de esa reconfiguración requerirá un mayor tiempo de evaluación y análisis. Quiero detenerme aquí sólo en un aspecto argumentativo desde el cuál se enuncia la transformación político-institucional. Buena parte de la enunciación que construye estas nuevas condiciones de posibilidad parten de descalificar la experiencia anterior por su carácter populista y esta aseveración ha alcanzado una grado significativo de consenso, asociando de manera generalizada el populismo con acciones y procesos negativos. Quisiera, revirtiendo esa posición descalificatoria, tomar la noción del populismo no referida a contenidos específicos que pudieran adjudicársele, sino como una categoría conceptual que permita volver a echar una dosis de luz, sobre la presentación de las políticas educativas durante tres períodos históricos, que hicimos en el apartado anterior. Según Laclau (2015), la categoría política *populismo* ha sido abordada por la teoría política generalmente como una categoría que hace referencia a un fenómeno político caracterizado por la vaguedad, la irracionalidad, el vacío ideológico y la transitoriedad. En contraposición a dicho modelo, Laclau sostiene que el populismo no es un fenómeno político transitorio, sino un fenómeno siempre presente de estructuración de la vida política, por lo que se conceptualiza como un tipo de discurso político fundado en la interpelación a “los de abajo” frente al poder.

Según Laclau, el populismo es una forma de constituir la unidad de un grupo. A esta constitución lo denomina “práctica articuladora populista”. Las nociones de *hegemonía* y de *principio de equivalencia* son centrales en tal sentido. La división antagónica –una condición de la estructuración populista- de la sociedad supone la presencia de algunos *significantes* privilegiados que *condensan* en torno a sí mismos la significación de todo un campo antagónico (pueblo vs. oligarquía, es su expresión más clara y recurrente). La noción de *hegemonía* supone que dichos significantes se constituyan en un terreno en el cual las demandas no obedecen a una lógica determinada *a priori*. La contingencia es parte constitutiva de esa lógica. El pueblo, es el resultado de la sobredeterminación hegemónica de una demanda democrática particular que funciona como *significante vacío*. Con el uso de la categoría *significante vacío* hacemos referencia a ciertos términos que son objeto de una lucha ideológica muy fuerte en la sociedad; por ello, estos términos van a tender a ser significantes tendencialmente vacíos –nunca totalmente vacíos- por el hecho de que dada la pluralidad de conflictos que ocurren alrededor de ellos no pueden ser fijados a una única articulación discursiva. Y justamente, en el hecho de las disputas que suscitan en torno a

ellos, reside su potencialidad y capacidad de interpelación. Aquí conviene detenernos en una confusión habitual, porque suele entenderse rápidamente que el calificativo de vacío habla en desmedro del término; muy por el contrario, el vaciamiento parcial habla de la potencia de un significante que logra absorber a otros, se vacía parcialmente al mismo tiempo que incorpora sentidos y significaciones que lo exceden.

El punto nodal cuyo nombre genera la unidad de una formación discursiva no tiene una identidad positiva propia, sino que es un significante puro que satisface la función de fijación nodal. Laclau resalta dos consecuencias de la unidad de dicho punto nodal al ser nombrado: el nombre genera una atracción sobre cualquier demanda vivida como insatisfecha y, como tal, heterogénea respecto al marco simbólico existente; y el nombre, en tanto significante vacío, es incapaz de determinar qué tipo de demandas entrarán en la *cadena equivalencial*. Dado que entendemos que lo político es constitutiva del lazo social, siempre existirá una dimensión política por la cual la sociedad y el pueblo son constantemente reinventados. Y este es un análisis actual y pertinente en nuestras sociedades. Por ello, la unidad del conjunto social es el resultado de una pluralidad de demandas sociales que constituyen una *cadena de equivalencias*, agrupadas conforme el principio de *nominación*. Cuanto más heterogéneas sean las demandas sociopolíticas, más autónoma se tornará la construcción del pueblo respecto de dichas demandas. El *punto nodal* investido afectivamente (el “nombre”) no sólo expresa dicha *cadena de equivalencias*, sino que se convierte en su *fundamento*. La *nominación* es entonces el momento clave de la constitución de un pueblo, cuyos límites y componentes equivalenciales fluctúan permanentemente. El momento equivalencial/articulador no procede por necesidad lógica, sino que se constituye mediante la unificación de una pluralidad de demandas. Las demandas por liberación o versus dependencia, democratización, la estabilidad, la inclusión, el cambio han constituido cadenas equivalenciales que lograron hegemonizar la discursividad en distintos momentos de las últimas décadas.

Una conceptualización que Ernesto Laclau produjo fue la de “umbrales de la política” que presentó en la revista *Debates y Combates* que dirigió en los últimos años de su vida. Allí planteó que el umbral remitía a un horizonte discursivo, una línea divisoria entre lo representable y lo irrepresentable. Hay ciertos objetos que se constituyen a partir de ese horizonte, en tanto que otras que podrían haber sido importantes en un horizonte anterior, pierden toda viabilidad y posibilidad de representación. No es que ellas sean “superadas” en un sentido dialéctico, sino que su fuerza para organizar en torno suyo un campo significativo de representación se desvanece: los componentes discursivos que aparecían articulados en

torno a dicha hegemonía se autonomizan en su particularismo específico y el campo de las representaciones colectivas pierde todo tipo de coherencia interna.

A partir de esa noción entiende que lo que ha sucedido en varios países de la región latinoamericana en los últimos años es que un nuevo umbral de percepción de lo político ha comenzado a elaborarse, a la vez que los umbrales anteriores han entrado en una crisis irremediable. Pero se trata también de variantes completamente nuevas porque presuponen una articulación distinta entre populismo e institucionalismo, que son los dos polos fundamentales en torno a los cuales lo político se constituye. Según Laclau, la tradición democrática nacional-popular representa un componente esencial de ese umbral político, pero hay otros dos que son característicos de la nueva etapa: la dimensión de autonomía y la de hegemonía. En tanto que en el primer populismo latinoamericano era esta última la que predominaba, en los populismos actuales la hegemonía se construye a través de un pasaje por la organización autónoma de una pluralidad de actores sociales.<sup>12</sup>

El ciclo de políticas democratizadoras del primer decenio del siglo XXI en nuestra región permiten –con las herramientas conceptuales que provee la teorización populista- decir que estas experiencias fueron impulsadas por la búsqueda de la ampliación de derechos. Por eso, el populismo es la lógica de articulación política que establece una frontera entre los de arriba y los de abajo, entre –siguiendo a Cadahia (2017) los que se apropian del Estado para orientarlo según sus intereses particulares de clase y, por otro lado, los que posicionan el Estado como un lugar de puja política –dilemática, conflictual- para la ampliación de derechos para una población más amplia. Siguiendo a esta autora, podemos afirmar que se trata de una forma de gobierno conflictual cuyo uso de las instituciones va transformando la lógica liberal desde la cual se concebía a éstas, configurando institucionalidades distintas a las establecidas por las democracias liberales de corte consensual. Más aún, que estas nuevas lógicas institucionales han ayudado a denunciar el carácter obsoleto de las democracias meramente formales (Cadahia, 2017).

Vayan estas palabras como disparador para problematizar en este encuentro, como una primera provocación para discutir e intercambiar entre colegas con preocupaciones comunes.

---

<sup>12</sup> La teoría populista contemporánea nos permite trascender esa vieja noción de que se trata de una anomalía específica de América Latina (dado que se está expresando en muchas otras latitudes), implica también una perspectiva de emancipación del colonialismo del pensamiento. El populismo es entonces mucho más –gracias a intervenciones como las de Laclau, Mouffe y algunos otros académicos- que un estigma, una anomalía, una salida del curso de la normalidad, sino, en realidad un concepto clave para pensar la política.

## **Bibliografía**

- Birgin, Alejandra; Dussel, Inés; Tiramonti, Guillermina (1995). "Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar", en Revista **Contexto e educação**, Río de Janeiro, Brasil.
- Braslavsky, Cecilia (1986). **La transición democrática en la educación**. Centro de Estudios de Cultura y Sociedad. San Juan.
- Cadahia, Luciana (2017). "Populismo y hegemonía en el siglo XXI". Conferencia. FLACSO.
- Cherryholmes, Cleo (1999). **Poder y crítica. Investigaciones postestructurales en educación**. Barcelona, Pomares-Corredor.
- Dussel, Inés (2004). "Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista" en: **Cadernos de Pesquisa**, Vol. 34, N° 122, pp. 305-335, maio/ago 2004.
- Feldfeber, Myriam (2003) (comp.). **Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo**, Buenos Aires: Noveduc.
- Hillert, Flora (2011). **Políticas curriculares. Sujetos sociales y conocimiento escolar en los vaivenes de lo público y lo privado**. Colihue. Buenos Aires.
- Kaufmann, Carolina y DovaL, Delfina (1999). **Paternalismos pedagógicos**. Laborde Editor. Rosario.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1985). **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia Siglo XXI**. . Madrid.
- Laclau, Ernesto (2005), **La razón populista**. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto (2013). "Anotaciones preliminares sobre los umbrales de la política". En Revista **Debates y Combates**, Nro. 5, Año 3, julio-agosto 2013. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Popkewitz, Thomas (1999). "Reforma, conocimiento pedagógico y administración social de la individualidad: la educación escolar como efecto del poder", en: Imbernón, F. (coord.) **La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato**. Graó. Barcelona.
- Rigal, Luis (2004). **El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco Latinoamericano**. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Saforcada, Fernanda y Vassiliades, Alejandro (2011). "Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al Postconsenso de Washington en América del Sur", en **Educacao & Sociedade**, v.32, n.115, abr.-jun. 2011. CEDES. Campinas.

- Serra, María Silvia (2003). “¿Es posible lo público no estatal en educación en la Argentina?”, en Feldfeber, Myriam (comp.) op. cit.
- Sidicaro, Ricardo (2004). “Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el ‘proceso’ en perspectiva comparada”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.) **Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura**. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Southwell, Myriam (2002). *Educational discourses in post-dictatorial Argentina*, PhD Thesis, Essex University, England.
- Southwell, Myriam (2006). “La tensión desigualdad y escuela. Breve recorrido de sus avatares en el Río de la Plata”, en Martinis, Pablo y Redondo, Patricia (comps.) **Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas**. Del Estante Editorial. Buenos Aires.
- Southwell, Myriam (2007). “Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por organismos internacionales”, en **Anuario de Historia de la Educación. Sociedad Argentina de Historia de la Educación**. Prometeo. Buenos Aires.
- Southwell, Myriam (2004). “La escuela bajo la lupa: una mirada sobre la política de “Subversión en el ámbito educativo””, en Revista **Puentes**, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata.
- Tedesco, Juan Carlos (1985). “Elementos para una sociología del currículum escolar”, en Tedesco, Juan Carlos, Braslavsky, Cecilia y Carciofi, Ricardo. **El proyecto educativo autoritario**. FLACSO-GEL. Buenos Aires.
- Vassiliades, Alejandro (2009). *Represión y modernización en la escolarización bonaerense durante la última dictadura*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Buenos Aires, FLACSO.
- Vassiliades, Alejandro (2012). *Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa*, Tesis de Doctorado.