



Paradigma

Revista de Investigación Educativa

El Giro Particularista y la Destitución de la Igualdad: Las Políticas de Regulación del Trabajo Docente en la Década de 1990 en Argentina

The Particularistic Shift and the Impeachment of Equality: The Policies for Regulating Teaching Work in the 1990s in Argentina

Alejandro Vassiliades^{a,*}

^a alevassiliades@gmail.com. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-0969-3742>

Resumen

Este ensayo analiza un conjunto de efectos de las políticas de regulación del trabajo docente de sesgo neoliberal implementadas en la década de 1990 en Argentina. A partir de la revisión de contribuciones de investigaciones de referencia en el campo de las políticas educativas, el texto presenta una reconstrucción de las articulaciones de sentido en torno de la tarea de enseñar y los modos en que ellas implicaron la configuración de una serie de lógicas particularistas que desplazaron la idea de igualdad -de particular importancia en la historia de los sistemas escolares de la región- y promovieron un discurso tecnocrático y privatizador que hegemonizó los modos de comprender e interpretar los temas educativos. El ensayo explora tres movimientos en este giro particularista: la reducción de la responsabilidad estatal en favor de la lógica de mercado, la reformulación de la noción de lo público en educación, y la destitución de la idea de igualdad en el despliegue de las llamadas políticas focalizadas.

Palabras clave: políticas educativas, trabajo docente, igualdad en educación, formación docente

*Autor para correspondencia

<https://doi.org/10.5377/paradigma.v31i51.18193>

Recibido: 22 de febrero de 2024 | Aceptado: 3 de junio de 2024

Disponible en línea: junio de 2024

Paradigma: Revista de Investigación Educativa | ISSN 1817-4221 | EISSN 2664-5033 | CC BY-NC-ND 4.0

Abstract

This article discusses a set of effects of neoliberal teaching work regulation policies implemented in the 1990s in Argentina. Based on the review of contributions from reference research in the field of educational policies, the text presents a reconstruction of the sense articulations around the task of teaching and the ways in which they involved the configuration of a series of particularistic logics that shifted the idea of equality - especially important in the history of school systems in the region - and promoted a technocratic and privatizing discourse that hegemonized ways of understanding and interpreting educational topics. The article explores three movements in this particularistic turn: reducing state responsibility for market logic, reformulating the notion of the public in education, and the dismissal of the idea of equality in the deployment of so-called targeted policies.

Keywords: educational policies, teaching work, equality in education, teacher training

Introducción

Este ensayo se propone analizar una problemática relevante para comprender los efectos de las políticas educativas de sesgo neoliberal implementadas en América Latina en las últimas décadas: los modos en que las regulaciones del trabajo docente promovieron un conjunto de lógicas particularistas que desplazaron la idea de igualdad -de particular importancia en la historia de los sistemas escolares de la región- y promovieron un discurso tecnocrático y privatizador que hegemonizó los modos de comprender e interpretar los temas educativos, cómo las orientaciones acerca de las pautas que debía seguir el trabajo de enseñar se articularon en torno de una serie de lógicas particularistas que destituyeron la noción de igualdad en favor de un discurso mercantilizador que hegemonizó las maneras de comprender e interpretar las cuestiones político-educativas. Este trabajo abordará el caso de Argentina, procurando dar cuenta de las principales coordenadas y efectos de las regulaciones de la profesión docente desplegadas a lo largo de la década de 1990, durante los dos períodos de gobierno del presidente Menem (1989-1999), un tiempo de particular expansión de discursos neoliberales en este país.

Se argumenta que las regulaciones del trabajo docente durante la década de 1990 en Argentina estuvieron sustentadas en un giro hacia una lógica particularista que diluyó las coordenadas históricas en que la tarea de enseñar se había estructurado en torno de la idea de igualdad y de la construcción de lo común. El ensayo explora tres movimientos en este giro: el primero, la reducción de la responsabilidad estatal en favor de la lógica de mercado impulsada por el retiro del propio Estado y las nociones acerca de su presunta ineficacia. El segundo giro remite a la reformulación de la noción de lo público en educación, un movimiento que implicó poner a este sector en un plano equivalente con las iniciativas privadas. El tercer giro, por su parte, tiene que ver con la destitución de la idea de igualdad en el despliegue de las llamadas políticas focalizadas, un espacio nodal de promoción de visiones naturalizadoras de las situaciones de desigualdad social y educativa.

Desarrollo

El análisis que se presentará a continuación se apoya en una serie de aportes conceptuales y metodológicos del Análisis Político del Discurso como horizonte teórico (Laclau, 1996; Southwell, 2014; Buenfil Burgos, 2019), orientándose a la reconstrucción de las articulaciones de sentido en torno del trabajo docente que impulsaron las políticas educativas en el período mencionado. Para ello, el trabajo toma un corpus de investigaciones y estudios del campo de la formación y el trabajo docente, y de la política educacional, a los fines de dar cuenta de los modos en que se enlazaron los procesos de escolarización, la tarea de enseñar y la noción de la igualdad en la década de 1990 en Argentina.

El análisis de los discursos político-pedagógicos acerca del trabajo docente supuso un abordaje de los procesos sociales que constituyeron las prácticas de profesores y profesoras, y que implicaron intervenciones para establecer modos de organizar y comprender el trabajo docente. En este sentido, estos discursos están estrechamente ligados a la regulación del trabajo de enseñar (Popkewitz, 2015; Rubio et al., 2019) y a la configuración de las posiciones docentes (Southwell y Vassiliades, 2014) en relación con aquello que era definido como desigual y necesario de ser modificado.

De acuerdo con Popkewitz (2000), los discursos que estructuran los procesos de escolarización y configuran sentidos para el trabajo docente son parte del proceso de regulación social, en tanto constituyen elementos activos de poder en la producción de capacidades y disposiciones de los sujetos y en el modo en que éstos juzgan lo bueno y lo malo, lo razonable y lo irrazonable, lo normal y lo considerado anormal. Este posicionamiento tiene una serie de consecuencias teóricas, epistemológicas y metodológicas. Supone que las prácticas, en tanto actividades desarrolladas en forma regular, se hallan constituidas por conjuntos conectados y superpuestos de reglas que las organizan y les dan coherencia. Las prácticas sociales que los sujetos en aparente uso de su libertad desarrollan están sustentadas en poderosas disposiciones y regulaciones. Esta perspectiva incorpora las conceptualizaciones foucaultianas respecto de la noción de poder, referida a relaciones entre sujetos o grupos, basadas en asimetrías sociales, políticas y materiales que complacen y recompensan a determinadas personas y sancionan negativamente a otras (Foucault, 2002). Ello supone el recaudo de focalizar en las disposiciones de poder y en sus efectos, a cómo surgieron y fueron posibles determinados discursos acerca del trabajo de enseñar y qué relaciones y procesos los produjeron. En este marco, la ideología se entrelaza con el poder en los procesos a través de los cuales los individuos aceptan, creen e interiorizan explicaciones y razones sobre el mundo social en el que viven. La ideología y las disposiciones de poder configuran subjetividades al prefigurar cómo y qué los sujetos piensan sobre sí mismos y cómo actúan en consecuencia.

Primer Movimiento del Giro Particularista: la Reducción de la Responsabilidad Estatal en el Campo de la Educación

Como ha sido señalado por numerosos analistas, las políticas educativas desplegadas en Argentina en la década de 1990 se enmarcaron en el llamado "Consenso de Washington", desde el que organismos financieros multilaterales (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) promovieron

criterios ligados a la razón mercantil para el diseño e implementación de políticas educativas como vía para reformar el Estado.

Estos procesos y dinámicas estuvieron enmarcados por la emergencia de un nuevo modo de gobierno o regulación de la educación en los sistemas educativos de diversos países que estuvo relacionado con la reconfiguración del Estado y de redefinición de políticas públicas y con la acentuación de los procesos de globalización (Ball, 2014; Barros, 2018). La influencia de estas dinámicas sobre los sistemas educativos derivó tanto del aumento de la competencia económica entre países a nivel mundial como de la difusión de modelos culturales que promovieron determinadas líneas de reforma educativa.

En este sentido, la globalización impactó sobre la matriz societal de numerosos países latinoamericanos, deshaciendo un entramado institucional en el que se articulaban individuos e instituciones en torno de la centralidad del Estado. Este proceso implicó un conjunto de transformaciones económicas producidas en las últimas décadas y vinculadas al predominio del libre mercado y el retraimiento del Estado-nación frente al poder de las grandes corporaciones y grupos económicos (Feldfeber, 2016). Los estados nacionales fueron puestos al servicio de los intereses corporativos transnacionales, siendo presionados a disminuir sus intervenciones asociadas a la garantía de los derechos sociales.

En este contexto, se planteó una noción de "calidad educativa", asociada a la formación de individuos en competencias acordes a los requerimientos de un mercado de empleo según las reglas neoliberales de intercambio y los criterios empresariales. Varias de las reformas educativas latinoamericanas de la década de 1990 dieron cuenta de estas transformaciones. En el caso argentino, se 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" como la impulsada por la reforma debería proporcionar "competencias" a los individuos, que debían aprender a ser "flexibles" para adaptarse a un contexto laboral de alta inestabilidad y precarización.

Estos nuevos sentidos para la educación se dieron en un contexto de retiro del Estado de la responsabilidad de sostener la escolarización pública y la realización del derecho a la educación por el conjunto de toda la población, juntamente con medidas que propiciaron la expansión de la educación privada. El rol subsidiario asumido por el Estado en educación no implicó que éste perdiera su capacidad regulatoria ni se guardara ciertas atribuciones para sí: el impulso de Contenidos Básicos Comunes de alcance nacional, 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. Asimismo, el Estado jugó un rol central en una reforma implementada desde el centro a la periferia del sistema. En este sentido, la reforma al sistema educativo se dio en el marco de estos procesos globales de reforma inscriptos en una conceptualización neoliberal/neoconservadora que, en el contexto de una nueva alianza hegemónica, fundamentó las políticas educativas implementadas en la década de 1990 (Feldfeber, 2016).

Como parte de estos procesos se promovió la circulación de propuestas de los organismos internacionales sustentadas en una ortodoxia neoliberal que enfatizaba la necesidad de fortalecer las relaciones entre escolaridad, empleo, productividad y comercio para mejorar la economía nacional; la mejora del desempeño de los estudiantes en las competencias relacionadas con el empleo; el control más directo sobre el currículum y la evaluación; la reducción de los costos que asume el gobierno en relación a la educación; y el aumento de la participación de la comunidad local en cuanto a las decisiones relacionadas con la escuela (Ball, 2014). Sobre esta base, los organismos internacionales como el Banco Mundial desarrollaron propuestas de reforma a los sistemas educativos que incluían centrar la inversión pública en la educación básica, el no aumento de los salarios docentes como forma de reducción de costos, la descentralización, el fortalecimiento de los sistemas de información, la medición del rendimiento mediante evaluaciones de aprendizaje, la autonomía de las unidades educativas y el establecimiento de las capacidades gerenciales de las escuelas, y el subsidio a la demanda.

Asimismo, se definieron políticas y prioridades educativas en base a análisis económicos, se prestó particular atención a la llamada “educación básica” y se promovió la descentralización como parte de un programa integral de redimensionamiento del Estado (Hillert, 2011). Organismos internacionales como la CEPAL, siguiendo sus antecedentes desarrollistas, promovieron una reforma de los sistemas educativos hacia su modernización, descentralización, evaluación por desempeños y relación con el aparato productivo. Las leyes de Transferencia y Federal de Educación sancionadas respectivamente en 1992 y 1993 en Argentina siguieron esas coordenadas. Desde las propuestas de los organismos internacionales, la idea de descentralización iba asociada a una mayor participación de diversos sectores sociales en la educación, aunque fue instrumentada con la intención de reducir el gasto público y la capacidad de negociación de los sindicatos docentes.

En el marco de estas coordenadas, las políticas de la década de 1990 en Argentina profundizaron la desresponsabilización estatal por la educación y la dilución de su carácter social y colectivo, reforzando los ribetes particularistas de las intervenciones desplegadas por la última dictadura cívico-militar (1976-1983) afectando los modos en que se plantearon los vínculos entre escolarización, trabajo docente e igualdad. Me detendré en esta cuestión analizando sus expresiones en algunas líneas específicas de política educativa de la mencionada década.

Segundo Movimiento del Giro Particularista: los Cambios en la Concepción de lo Público en el Campo de la Educación

Uno de los aspectos en que se expresó el avance de concepciones privatizadoras y particularistas sobre la educación fue la elaboración de los CBC en Argentina en 1994. El entonces Ministerio de Cultura y Educación de la Nación estuvo a cargo de la elaboración de los CBC nacionales para la enseñanza de nivel inicial, el Ciclo Básico General, el nivel Polimodal y la Formación Docente, los cuales luego fueron aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Estos contenidos debían ser contextualizados en el nivel jurisdiccional a través de la elaboración de los Diseños Curriculares correspondientes. Luego, en el

nivel institucional, se debía realizar un proyecto curricular propio, que siguiera las orientaciones nacionales y jurisdiccionales y orientara la tarea del aula. Para la definición de los CBC fueron incorporados a los procesos de consulta diversas corporaciones eclesíásticas y empresariales, en una suerte de “ampliación del Estado”, sin que hubiera vías de expresión para las voces de los sujetos docentes. En los contenidos de esta propuesta se apuntó a la formación de “competencias” para preparar individuos que puedan competir en una sociedad regida por las reglas del mercado. En definitiva, lo que se dio en la década de los 1990 dentro de la esfera pública estatal fue la participación –mixta e indiscriminada- de instituciones públicas y privadas en los procesos de elaboración de políticas públicas, destinadas a los ámbitos público y privado (Hillert, 2011).

Otro de los aspectos en los que se evidenciaron las lógicas particularistas fue la redefinición de la noción de lo público en educación, acompañada por la reformulación de la responsabilidad de educar para el Estado nacional. 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). En las reformas educativas de la década de 1990 en Argentina se instaló la idea de que la educación era responsabilidad de todos, y no sólo del Estado. Se construyó así un nuevo sentido para la educación pública, a la que se le pretendió imprimirle criterios de mercado:

Estos nuevos sentidos asignados a lo público, que se plasman en la reforma educativa implementada en la Argentina en la última década, ensanchan las fronteras de lo que se definió históricamente como educación pública para incluir a la educación privada, a la par que se restringe la noción de universalidad vinculada con la escuela pública como espacio de materialización de derechos. (Feldfeber, 2003, p. 109)

De este modo, la redefinición de lo público exacerbó las lógicas particularistas que estructuraron las reformas de la década de 1990 y que afianzaron la dilución de lo igualitario en la educación escolar. El concepto de lo público se amplió para abarcar al sector privado, considerado “educación pública de gestión privada”, sobre la idea de que toda educación era pública y que la diferenciación estaba únicamente en el edificio y el tipo de gestión. El sector privado fue, así, convocado a participar en igualdad de condiciones del presupuesto educativo. En este contexto, lo estatal fue vinculado a lo ineficiente, burocrático e imposible de controlar por parte de los usuarios, mientras que lo privado fue asociado a la eficacia, eficiencia y productividad, exaltándose los valores del campo empresarial y afirmándose la incapacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades sociales. La educación privada fue concebida como un espacio de mayor autonomía, capacidad de innovación y formulación de un proyecto educativo propio, y en consecuencia en supuestas mejores condiciones para atender las demandas y criterios de elección de las familias. 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.

La definición de un ámbito de educación pública no estatal fue asimilada a la exaltación de la educación privada y a la idea de mercado en términos de competencia y libertad individual, más que a la habilitación

de espacios de construcción por parte de nuevos movimientos sociales. Una de las mayores expresiones de los principios que rigen las organizaciones públicas no estatales fue el Régimen de Escuelas Experimentales –o escuelas autogestionadas- en la provincia de San Luis. Establecido por un decreto del Poder Ejecutivo de San Luis, se trató de un proyecto inspirado en las “charter schools” de Estados Unidos, aunque con algunas diferencias. Sobre la base de intereses particulares propios de la esfera privada, se conforman asociaciones educacionales que gestionan las escuelas, con financiamiento del Estado a través de un sistema de asignación por alumno, siendo responsables de definir y llevar adelante el proyecto pedagógico, de la administración financiera y de los resultados pedagógicos (Feldfeber, 2003).

Estas iniciativas se caracterizaron por la reducción de 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 redefinió el concepto de lo público para abarcar también a la educación privada, la escuela pública estatal quedó, 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.

En este contexto, la privatización apareció con ropaje legitimador apelando a lo social y lo democrático, ocultando la ligazón de propuestas como las escuelas “autogestionadas” con grupos de capital privado. Bajo el pretexto de distribuir el poder y aumentar la participación social, se entregaron funciones estatales al mercado, el cual no resultó ajeno al espacio “público no estatal” al que apelaron algunas propuestas enmarcadas en las reformas educativas de la década de 1990. Lejos de una situación de prescindencia, en Argentina el Estado realizó una fuerte intervención para impulsar su progresiva desresponsabilización en el plano de la educación (Southwell, 2003), trasladada a las instituciones y a los sujetos (que eran interpelados como individuos). A continuación, profundizaré en estos procesos abordando los desplazamientos en el valor de la igualdad.

Tercer Movimiento del Giro Particularista: la Destitución del Valor de la Igualdad en el Campo de la Educación

La reestructuración económica de los años '90 en América Latina generó o profundizó una estructura social polarizada caracterizada por la alta concentración de la riqueza en un grupo reducido de la población y la producción de un sector expulsado del mercado de trabajo y excluido de las redes de distribución de los ingresos. Esta desigual distribución de la riqueza social se expresó en la inequidad educativa de la región. 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 en competencias para la competitividad en el marco de un mercado de trabajo cada vez más estrecho y cambiante. 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 difusión de 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).

Se postuló, así, una suerte de “discriminación positiva” que separaba a los sujetos en condiciones de pobreza, para compensar sus carencias, de los ciudadanos de derechos (Rigal, 2004). Estas iniciativas se dieron, también, en un contexto de reducción de recursos disponibles por parte del Estado y la necesidad de “focalizarlos” en las poblaciones más necesitadas, como vía para garantizar la gobernabilidad social. En este marco, se instaló la discusión respecto de si los gobiernos debían garantizar los derechos sociales para todos o solamente para aquellos en condiciones de pobreza.

Para algunos analistas (Feldfeber, 1999; Tiramonti, 2011) esta idea de equidad diluyó el carácter universal del derecho a la educación y la aceptación y naturalización de la fragmentación de la sociedad. Así, la equidad se presentó como un concepto superador del de igualdad en tanto enunciaba el reconocimiento de la diferencia. Sin embargo, lo hizo de un modo en el que se naturalizó la desigualdad, profundizando, finalmente, la brecha ya existente:

Se deslegitima el sueño de la igualdad homogeneizante de la modernidad y se la reemplaza por la discriminación positiva que, para compensar sus déficits, separa a los pobres de los ciudadanos de derechos. El efecto aparentemente democrático de dar más al que menos tiene corre el riesgo de diluirse frente al efecto discriminador de la operacionalización de la equidad, que obliga a la escuela a un asistencialismo imprescindible. El imperativo de la equidad aparece por lo menos tan contradictorio para la construcción de una ciudadanía de derechos como el de la igualdad defendida desde una supuesta homogeneidad social. (Rigal, 2004, p. 154-155)

Como puede observarse, no se pusieron bajo cuestión los efectos de los procesos de globalización en el aumento exponencial del problema de la desigualdad. Desde las producciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la equidad fue planteada como igualdad de oportunidades y compensación de las diferencias. Se pretendió conciliar la igualdad formal del principio de ciudadanía con la desigualdad social inscripta en el principio de competitividad. La estrategia de compensación partía del reconocimiento de una situación de desigualdad e intervenía mediante la provisión de un bien o servicio, sin abarcar la complejidad del fenómeno de la desigualdad desde una perspectiva transformadora.

Estas coordenadas fundamentaron, en Argentina y en otros países de América Latina, el despliegue de políticas focalizadas que condensaron el quiebre de la idea de lo común como estructurante de los procesos de escolarización. Estas modalidades de intervención, dirigidas a los sectores en condiciones de pobreza, constituyeron la expresión del fracaso de la utopía integradora que impulsó el nacimiento del sistema escolar moderno (Duschatzky y Redondo, 2000). Así, las intervenciones se redujeron a la identificación de “poblaciones objeto” sobre las cuales intervenir, en el marco de dinámicas que refuerzan las lógicas particularistas propias de los procesos de reforma de la década de 1990 en Argentina:

Autonomizado de la lógica instalada por los procesos de descentralización, construye relaciones particulares con las escuelas de su órbita produciendo nuevas identidades. El ‘nosotros’ -imaginario,

ilusorio, mascarada, pero productor de alguna articulación social- es fragmentado en antagónicos 'ellos'. La interpelación educativa ya no se hace en nombre del ciudadano, sino del 'pobre, careciente, vulnerable'. (Duschatzky y Redondo, 2000, p. 134).

Así, 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. La posibilidad de reinención de horizontes comunes quedó, de este modo, obturada. Se legitimó la desigual distribución de los sujetos en la esfera pública y el carácter polarizado del imaginario social. A partir del desarrollo de políticas focalizadas, la escuela vio redefinida su dimensión de universalidad asociada a la idea de derecho para todos los ciudadanos (Feldfeber, 2003), enfatizándose una opción particularista reducida a la contención del riesgo social mediante algunas medidas de asistencia a los sectores en condiciones de pobreza.

En este sentido, la focalización educativa reveló el fracaso de una política educativa común y se afirmó en el contexto de despliegue de numerosos programas y proyectos específicos como modalidades de intervención sobre las instituciones educativas. La focalización se convirtió en figura de la exclusión, en tanto anulación de la complejidad de la problemática de la pobreza y del estatus de ciudadano. Estos grupos fueron interpelados por un programa puntual y no por el Estado nacional o provincial. Estas dinámicas han integrado los discursos reformistas de la década de 1990 en América Latina, que en función de esa situación planteaban la necesidad de un nuevo modelo de atención escolar para "atender" a estos niños y concebían a los maestros como técnicos a los que había que capacitar para trabajar con ellos (Martinis, 2006).

La lógica clasificatoria de la población puso en crisis el sujeto universal que las políticas públicas habían venido prefigurando desde los orígenes del sistema educativo en Argentina. El propio lugar de la política se vio trastocado en términos de la no producción de decisiones de impacto estructural sobre la vida de los sujetos y su sustitución por iniciativas reducidas a la acción sobre la emergencia. En este marco, se configuraron identidades subordinadas y dependientes de la ayuda estatal, sujetos de necesidad y de asistencia, que adoptaron una posición de agradecimiento frente a una política que no los interpeló como ciudadanos sino como sujetos "pobres" e incapaces de procurarse la subsistencia y las condiciones materiales básicas para el desarrollo de los procesos escolares. Así, la diversidad o el reconocimiento de la diferencia se subsumieron en una perspectiva del déficit (Duschatzky y Redondo, 2000).

El énfasis en la consolidación de la equidad posicionó a la educación dentro de las políticas sociales, produciéndose una identificación entre política educativa y política social, dando como resultado una pérdida de especificidad de la primera. La estrategia de la compensación partía del reconocimiento de una situación del orden de la desigualdad y desplegaba iniciativas para paliarla, centrándose en la población afectada por ella –una política focalizada- como manera de promover una mayor equidad. Sin embargo, estas acciones no cuestionaron las condiciones estructurales que generan la desigualdad, tornándose estas iniciativas un mero parche que expresaron la imposibilidad de sostener la utopía de la igualdad (Southwell, 2006).

Los criterios de la racionalidad del mercado no se redujeron únicamente a las políticas focalizadas como modo de intervenir sobre la cotidianeidad de los procesos de escolarización y del trabajo docente. La eficacia se tornó un criterio central para evaluar la calidad del sistema educativo y fue asociada a indicadores de rendimiento tales como la matrícula, la promoción y los resultados de las evaluaciones. En ese marco, se tomaron una serie de medidas de “asignación racional” de recursos en relación con el número por aulas y por escuela, quedando habilitada una reestructuración de cargos docentes y la posibilidad de la recategorización administrativa de las instituciones, con las consecuentes disminuciones salariales y restricciones en el personal. Como consecuencia de ello, la matrícula se tornó un objeto de las estrategias para la conservación del puesto de trabajo, desplegándose estrategias para su captación, como así también un objeto de disputa, en competencia con otras instituciones públicas y privadas (Birgin, 1999). Estas dinámicas estuvieron atadas a los posibles destinos particulares de cada institución, y no respondían a preocupaciones sociales o colectivas.

En ese marco, los cambios en el modelo de gestión de las escuelas fue uno de los elementos de la reforma educativa llevada adelante durante la década de la década de 1990 en Argentina. Se partió de un diagnóstico de excesiva centralización y burocratización del sistema que generaba ineficiencia e impedía la innovación pedagógica, promoviendo en consecuencia una mayor autonomía escolar a través de la elaboración de Proyectos Educativos Institucionales. En el marco de su diseño, las escuelas debían poder formular diagnósticos y planes de mejora con la participación de directivos, maestros, padres y miembros de la comunidad. Se argumentaba que la posibilidad de implementación de los cambios pedagógicos necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa dependía de la instrumentación de un modelo de gestión basado en la escuela (Gorostiaga y Tello, 2011).

Se asumía que la eficacia y eficiencia del sistema vendrían dadas como consecuencia de mayores márgenes de autonomía que aumentan la responsabilidad de los sujetos. Sin embargo, y como consecuencia de la implementación de estas políticas, se produjo una creciente heterogeneidad institucional debido al despliegue de diferentes proyectos políticos jurisdiccionales, distintas culturas institucionales y una cada vez más fragmentada estructura social (Tiramonti, 2011).

Las metodologías destinadas a incentivar la innovación escolar a través de proyectos y de mecanismos competitivos mediante los cuales se asignaban recursos constituyeron 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. Esto último tuvo lugar a través de proyectos que eran diseñados centralmente y aplicados en un grupo focalizado de escuelas o bien que eran generados en el seno de las instituciones a partir de opciones prefijadas por el nivel central (Feldfeber, 2009). Así, y haciendo énfasis en la necesidad de construir instituciones autónomas con capacidad para tomar decisiones por sí mismas y administrar sus recursos, se pautó 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.

La autonomía, asociada a las ideas de calidad y equidad, permitía a las instituciones seleccionar por sí mismas los procedimientos con que iban a operar para alcanzar los objetivos previamente establecidos por los ámbitos gubernamentales. En un contexto de aliento a las articulaciones entre la institución escolar y la comunidad en la cual está inserta, estas propuestas expresaron no solamente las diferencias culturales propias de cada espacio, sino que dieron cuenta de las desigualdades sociales a la hora de la elaboración, diseño y puesta en marcha de los proyectos. Estas desigualdades permanecieron incuestionadas por el discurso reformista.

En ese marco, autonomía y calidad se asociaron según el supuesto de que la primera es condición para la existencia de instituciones competitivas, requisito que promovería una mayor calidad. Además, el discurso de la autonomía se emparentó con la posibilidad de que las escuelas construyeran respuestas más acordes con las exigencias de la población que asiste a ellas y su entorno. Por lo general, las propuestas elaboradas en el seno de estas concepciones no estuvieron dirigidas a ampliar el horizonte cultural de los estudiantes que asistían a las instituciones educativas, sino que, en muchos casos, corrieron el riesgo de anclar sus destinos escolares a las condiciones de origen cultural y social. Las expresiones más contundentes de esta situación son aquellas en las que se observó una progresiva “ghetización” escolar, de distribución de diferentes grupos poblacionales en instituciones que eran homogéneas en su interior y que definían sus perfiles en negociación con las aspiraciones y demandas de las familias (Tiramonti, 2011). Se construyó, así, una exaltación del individualismo que se apoyó en la dilución de la idea de igualdad y de la existencia de algo del orden de lo común fundado en los derechos sociales de los sujetos.

Los discursos político-pedagógicos que promovieron el individualismo se expresaron también en el campo del trabajo docente y en las propuestas de "capacitación". Éstas fueron ubicadas como la vía privilegiada para la formación de los agentes para garantizar el éxito de la propuesta reformista. Como resultado de una fuerte pretensión regulatoria se diseñó la Red Federal de Formación Docente Continua, la cual direccionó y financió la capacitación de los docentes de todo el país. Siguiendo lo señalado por investigaciones sobre esta cuestión (Birgin, 2014), la Red no se propuso como un dispositivo de intercambios múltiples, sino que fue organizada en torno de un flujo unidireccional, que iba desde el centro a las provincias y los docentes.

A partir del diagnóstico del carácter “vacío” de la escuela y de la desactualización de contenidos socialmente significativos se construyó una política de conocimiento (Suárez, 2008) que prefiguró posiciones de saber y no saber para diversos sujetos sociales. Mientras que los expertos fueron ubicados en un lugar de autorización y de saber, orientado a la elaboración, diseño e implementación de las pautas reformistas, los docentes fueron situados en una posición desautorizada, de “no saber”, afirmada en la posesión de un “déficit” que la actualización de contenidos a través de las instancias de capacitación vendría a resolver, y de meros aplicadores de iniciativas pensadas y elaboradas por otros. En este sentido, los cursos de la Red Federal de Formación Docente Continua tuvieron un formato marcadamente escolar que fortalecieron estos criterios de autoridad (Birgin, 2014), posicionando a maestras/os y profesoras/es en el lugar de alumno que no sabe, desautorizando las experiencias docentes y construyendo una noción de déficit en torno de los sujetos maestros y profesores.

La capacitación se tornó, para los docentes, como una vía para responder a la exigencia de las nuevas credenciales para el puesto de trabajo y como modo de estar “a la altura” de las demandas de actualización impulsadas por las propuestas reformistas. La reconversión docente estuvo asociada a la reconversión laboral, hecho que se expresó en propuestas que planteaban a la capacitación como parte de las exigencias para la retitulación docente hacia fines de la década del '90:

En la explosión de la concurrencia a los cursos y/o licenciaturas breves, más que la búsqueda de ascenso en la carrera (como en períodos anteriores), hay una fuerte presión por la necesidad de mantener el puesto de trabajo. Pareciera entonces que la gestión del riesgo de la pérdida laboral es estructurante de las estrategias de capacitación que diseña cada docente. (Birgin, 1999, p. 118-119)

La ruptura del imaginario compartido que daba cuenta de un proyecto común también afectó a la constitución de las identidades docentes, que ya no se sostuvieron sobre la base de esa característica de homogeneidad que la organizó en sus inicios. Su reconfiguración, en la década de 1990, se produjo en el marco de crecientes desigualdades sociales y dinámicas fragmentadoras (Birgin, 2014). La ausencia de lo común alcanzó también a la condición docente y a la construcción de horizontes igualitarios asociados a la tarea de enseñar. Lo público como espacio homogéneo fue resignificado en pos de la incorporación de criterios de la lógica de mercado.

La noción de modernización puesta en juego por la reforma educacional de la década de 1990 en Argentina implicó una conceptualización tecnocrática, vinculada a la competencia individual y a la gestión del propio riesgo, y sujeta a la regulación del mercado. De la mano de una particular apropiación de la idea de equidad, las políticas educativas de este período se diseñaron e implementaron siguiendo la premisa de atender a la diversidad, partiendo de la asunción de que resultaba fundamental desarrollar un trato diferenciado para luego lograr la igualdad como punto de llegada (Southwell, 2006). Este último principio quedaba postergado a un futuro lejano, como efecto de acciones imprevisibles y diluyéndose junto con el imaginario que había estructurado la escolarización en Argentina. La noción de diversidad quedó asociada a la mera celebración de las diferencias o bien ligada a situaciones de extrema pobreza, en lugar de constituirse en un valor afirmativo y mediante el cual promover transformaciones democratizadoras en los procesos de escolarización.

Conclusiones

A lo largo de este ensayo se ha analizado el modo en que las políticas de regulación del trabajo docente en la década de 1990 en Argentina implicaron un giro hacia lógicas particularistas que reformularon extendidamente los sentidos en torno de esta tarea y sus vínculos con los procesos de escolarización y los problemas de la desigualdad. En ese marco, el trabajo ha identificado tres movimientos implicados en este proceso, que apuntalaron la consolidación de nuevos modos de conocer e interpretar el trabajo docente en el contexto de la hegemonía neoliberal: la reducción de la responsabilidad estatal en favor de la lógica de mercado, la reformulación de la noción de lo público en educación, y la destitución de la idea de igualdad en el despliegue de las llamadas políticas focalizadas.

El abordaje realizado muestra que esos movimientos cristalizaron los principales efectos de las políticas neoliberales en educación en Argentina en la década de 1990. El análisis procuró mostrar las consecuencias, ya no ligadas a los cambios en la organización del sistema educativo, en los años de escolarización o en las pruebas de evaluación, sino en un aspecto igualmente relevante aunque menos visible: los modos en que las políticas de la década de 1990 implicaron reformulaciones en las maneras de concebir, conocer, interpretar y valorar el trabajo docente en Argentina, que desplazaron sus coordenadas históricas y las sustituyeron por lógicas particularistas ligadas a la razón mercantil. Posiblemente allí resida un aspecto relevante para abordar las consecuencias de las políticas educativas implementadas con relación al aumento exponencial del problema de la desigualdad en ese período.

Referencias Bibliográficas

- Ball, S. J.** (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(41), 1-17. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Barros, R.** (2018). A Nova Política de Educação e Formação de Adultos em Portugal: crítica à governação neoliberal do sector em contexto de europeização. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 26(100), 573-594. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601050>
- Birgin, A.** (1999). *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Troquel.
- Birgin, A.** (2014). *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR*. Buenos Aires: Teseo.
- Buenfil Burgos, R. N.** (2019). *Ernesto Laclau y la investigación educativa en Latinoamérica: implicaciones y apropiaciones del Análisis Político del Discurso*. Buenos Aires: CLACSO.
- Duschatzky, S. y Redondo, P.** (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En Duschatzky, S. (Comp.), *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (pp. 121-175). Buenos Aires: Paidós.
- Feldfeber, M.** (1999). Estado y educación en la Argentina de la década de 1990. En Ascolani, A. (Comp.) *La educación en Argentina. Estudios de historia* (pp. 101-125). Rosario: Ediciones del Arca.
- Feldfeber, M.** (2003). Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina. En Feldfeber, M. (Comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo* (pp. 107-127). Buenos Aires: Noveduc.
- Feldfeber, M.** (comp.) (2009). *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique.
- Feldfeber, M.** (2016). Facsímil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. En Brener, G. & Galli, G. (Comps.), *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 85-105). Buenos Aires: La Crujía.

- Foucault, M.** (2002). *Arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gorostiaga, J. y Tello, C.** (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47), 363-388. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27519919006>
- Hillert, F.** (2011). *Políticas curriculares. Sujetos sociales y conocimiento escolar en los vaivenes de lo público y lo privado*. Buenos Aires: Colihue.
- Laclau, E.** (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Martinis, P.** (2006). *Pensar la escuela más allá del contexto*. Montevideo: Psicolibros.
- Popkewitz, T.** (2000). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, T.** (2015). La práctica como teoría del cambio. Investigación sobre profesores y su formación. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 19(3), 428-453. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/18878>
- Rigal, L.** (2004). *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rubio, G., Osandon, L. y Quinteros, F.** (2019) La experimentación pedagógica territorial y la democratización del sistema educativo. Lecciones del Plan Experimental de Educación Rural de San Carlos (1944–1947). *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, 27(102), 88-107. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002701488>
- Serra, S.** (2003). ¿Es posible lo público no estatal en educación en la Argentina? En Feldfeber, M. (Comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. (pp. 95-106). Buenos Aires: Noveduc.
- Southwell, M.** (2003). ¡El emperador está desnudo! En Antelo, E. et. at., *Lo que queda de la escuela* (pp. 101-124). Rosario: Laborde.
- Southwell, M.** (2006). La tensión desigualdad y escuela. Breve recorrido de sus avatares en el Río de la Plata. En Martinis, P. y Redondo, P. (Comps.), *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas* (pp. 47-79). Buenos Aires: Del Estante.
- Southwell, M.** (2014). Análisis político del discurso: una perspectiva de investigación en educación. En Capocasale, A. (Comp.), *Investigación educativa hoy. Rupturas y alternativas al modelo de investigación tradicional*. Montevideo: Trecho.
- Southwell, M. y Vassiliades, A.** (2014). El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 11(11), 163-187. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/els/article/view/1491>
- Suárez, D.** (2008). Tradición crítica en educación y reconstrucción de la pedagogía. En Elisalde, R. y Ampudia, M. (Comps.), *Movimientos sociales y educación: teoría e historia de la educación popular en América Latina* (pp. 193-214). Buenos Aires: Buenos Libros.
- Tiramonti, G.** (2011). La escuela media en su límite. Diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región: los casos de Brasil, Argentina y Chile. *Educ. Soc.*, 32(116), 857-875. <https://www.scielo.br/j/es/a/zFj6H3twbyp5h9BXXpGJFCC/?lang=es&format=pdf>