

**PROYECTO  
EDUCATIVO Y  
COMUNIDAD  
POLITICA. NOTAS  
PARA AGENTES Y  
FUNCIONARIOS  
DEL SISTEMA  
EDUCATIVO**

SEBASTIÁN ABAD, ESTEBAN AMADOR,  
MARIANA CANTARELLI Y HUMBERTO ESCUDERO



Ministerio de  
Educación  
Presidencia de la Nación



PRESIDENTA DE LA NACIÓN  
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE EDUCACIÓN  
PROF. ALBERTO E. SILEONI

SECRETARIA DE EDUCACIÓN  
PROF. MARÍA INÉS ABRILE DE VOLLMER

JEFE DE GABINETE  
LIC. JAIME PERCZYK

SUBSECRETARIA DE EQUIDAD Y CALIDAD EDUCATIVA  
LIC. MARA BRAWER

DIRECTORA NACIONAL DE GESTIÓN EDUCATIVA  
PROF. MARISA DÍAZ

DIRECTOR DE EDUCACIÓN SECUNDARIA  
PROF. GUILLERMO GOLZMAN

**Autores:** Sebastián Abad, Esteban Amador, Mariana Cantarelli y Humberto Escudero

**COORDINACIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS**

**Coordinador:** Gustavo Bombini

**Responsable de publicaciones:** Gonzalo Blanco

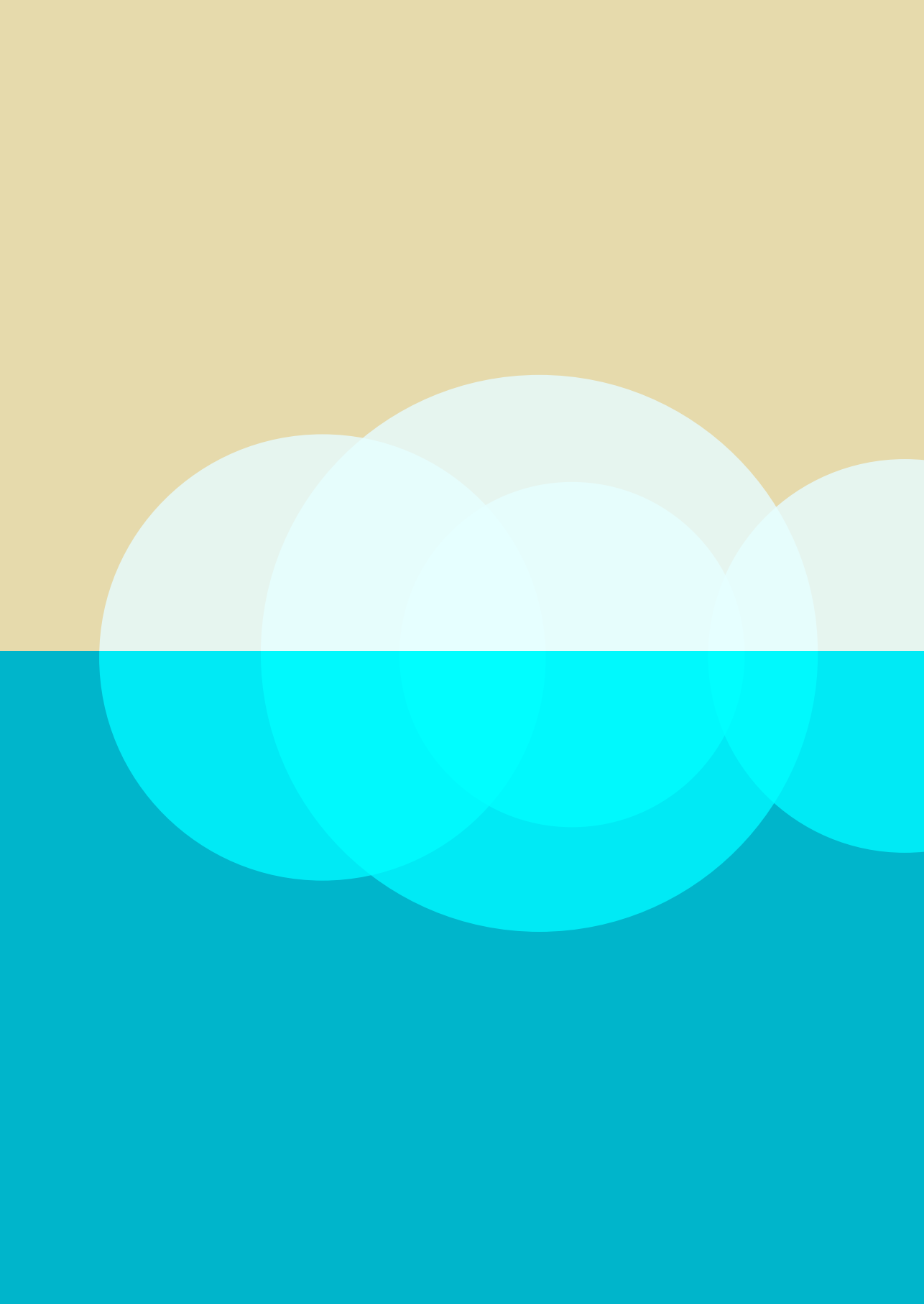
**Coordinación editorial:** Silvia Seoane; Edición: Gustavo Wolovelsky


**Diseño:** Rafael Medel

**Documentación gráfica:** María Celeste Iglesias

## Índice

<b>1. Introducción general</b>	<b>7</b>
<b>2. El sentido político de la obligatoriedad de la escuela secundaria</b>	<b>13</b>
2.I. La obligatoriedad a la luz del proyecto político-educativo	14
2.II. la ruptura de una tradición: cambios y continuidades	15
2.III. Nuestro contexto	19
2.IV. El sentido político de la obligatoriedad	22
2.V. Impacto en la escuela	26
<b>3. El lugar del trabajo docente en la nueva institucionalidad escolar</b>	<b>29</b>
3.1. Sobre el trabajo docente y la comunidad política	30
<b>Bibliografía</b>	<b>43</b>





Proyecto educativo y comunidad política.  
Notas para agentes y funcionarios del sistema educativo

# 1

## Introducción general

En los últimos años, el Ministerio de Educación de la Nación ha producido una serie de textos que buscan intervenir, desde una perspectiva estatal, en debates y discusiones sobre fenómenos, problemas, acciones, construcciones, proyectos, etc. vinculados con el sistema educativo. Los materiales que integran este cuadernillo forman parte de esa serie y se concentran en dos asuntos. Mientras el primero ofrece una lectura sobre el sentido político de la obligatoriedad de la escuela secundaria, el segundo problematiza el trabajo docente desde una perspectiva político-institucional a la luz de los desafíos que hoy enfrenta el sistema educativo.

Antes de ingresar en la lectura de los textos resulta oportuno destacar que la elaboración de este tipo de escritos busca construir un espacio de reflexión sobre el pensamiento estatal de agentes y funcionarios en una época, como la nuestra, todavía marcada por la pérdida de centralidad del Estado y la escasez de pensamiento estatal, fenómenos que se inician a mediados de los años '70. A pesar de la “revalorización” del rol del Estado registrada en los últimos años en nuestro país, esta escasez permanece; y por eso resulta central que agentes y funcionarios estatales produzcamos pensamiento sobre nuestras prácticas.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de “escasez de pensamiento estatal”? Por un lado, que el pensamiento estatal, en tanto conjunto de recursos organizativos, conceptuales y estéticos vinculados con la ocupación del Estado<sup>1</sup> —es decir, con los modos de estar en las instituciones y con las formas de producir lo común— escasea. En otros términos, lo que no abunda -y esto tiene sus razones históricas- es pensamiento al servicio de la gestión pública. Obviamente que, en la Argentina, esas razones están emparentadas tanto con la dictadura 1976/1983 como con el “desencanto” democrático post-1983; aunque tampoco deberíamos olvidar las condiciones globales que tornaron obsoletas muchas categorías con las que analizamos la ocupación del Estado en tiempos de centralidad estatal.

En segundo lugar, la escasez de pensamiento estatal generó un vacío que rápidamente fue ocupado por otros discursos. Tratándose de un espacio político-institucional, la experiencia indica que es improbable que un sitio de esas características y relevancia permanezca sin ser ocupado. En síntesis, cuando el

---

1. Cuando decimos *pensamiento estatal*, pensamos en dos dimensiones: una política y una ética. Si la primera está vinculada con la construcción de lo común en un territorio a partir del diseño y la implementación de políticas públicas, la segunda refiere a la construcción de la subjetividad estatal necesaria para tal cosa. Llamamos *ocupación del Estado* al proceso de construcción de una subjetividad que puede responsabilizarse por la tarea política de construcción estatal.



pensamiento estatal se retira, se vuelve obsoleto y/o escasea, otros discursos inexorablemente se instalan —o pretenden hacerlo— en ese lugar. Ahora bien, como consecuencia de este proceso, los funcionarios y agentes estatales (en este caso, los del sistema educativo), nos topamos con discursos sobre *lo estatal* de diversa estirpe; muchas veces, sin poder contraponer otro tipo de reflexión sobre la cuestión. Por ejemplo, nos enfrentamos con discursos académicos que, en general, tienen un perfil abiertamente anti-estatal. Pero también circulan por los medios masivos de comunicación y terminan convirtiéndose en sentido común discursos procedentes de ámbitos como empresas u ONG que, por motivos e intereses diversos, suelen identificar al Estado, sus instituciones y agentes con una corporación de dudosa reputación y carente de pericia.


Por otro lado, existen profundas diferencias entre esos discursos. Mientras aquellos que impugnan al Estado en general no pueden ser una herramienta válida para dar cuenta de la construcción estatal e intervenir en ella, existen otros —el académico de corte no necesariamente anti-estatal— que pueden ser un recurso provechoso para la evaluación de escenarios, la construcción de diagnósticos, el diseño y la implementación de políticas públicas, el balance de proyectos, etc. Sin embargo, el sentido de estos discursos requiere ser considerado porque, muchas veces, se convierten en el norte de una construcción político-institucional cuando su razón de ser no es justamente esa. Asimismo, cuando esto sucede, se producen consecuencias negativas para la ocupación porque enfrentan a funcionarios y agentes estatales con categorías que no les permiten encarar su tarea. En definitiva, ¿cómo se podría ocupar una institución con herramientas y recursos que no fueron pensados para eso? Más precisamente, ¿sería viable la ocupación estatal si la tratamos a partir de pensamientos que, inclusive, desprecian y combaten las instituciones estatales? La respuesta es *no*.

Lo dicho no es una convocatoria a desacreditar a todos los discursos sobre el Estado que vienen “desde afuera” y que a pesar de eso pueden ser útiles para una tarea pero auxiliares respecto de la definición de proyecto. Más bien, estas interrogaciones subrayan una cuestión compleja: si la tarea es producir pensamiento estatal cuando este escasea —y mucho más en un contexto como el nuestro en el que sistema educativo vive en proceso de expansión—, no hay duda de que esta tarea es de los agentes estatales porque *nadie más que el Estado puede estar interesado en el armado de un pensamiento que trabaja para la gestión pública*. En definitiva: quién, si no nosotros, somos los responsables de generar pensamiento institucional. Por otro lado: *si el Estado no se piensa a sí mismo, será pensado por otros no-estatales*; esto que equivale a decir que *será ocupado por otros —en este caso, discursos— no-estatales*.

Planteado este diagnóstico, retornemos a los ejes problemáticos que organizan este cuadernillo. Obligatoriedad y trabajo docente se convierten en ocasiones para dilucidar qué implica pensar estatalmente en el nivel del sistema educativo, las instituciones educativas y el aula. Para la perspectiva político-institucional que desarrollaremos en los textos, reflexionar sobre un sistema educativo como el nuestro —todavía marcado por la fragmentación— equivale a pensar nuevas formas de articulación entre los distintos niveles del sistema con el objetivo de lograr una integración más efectiva. Respecto de las instituciones educativas, nos enfrentamos con la tarea de ampliar el territorio tradicional de la escuela porque, en el marco del proyecto educativo del que somos parte, sus problemas y desafíos exceden el ámbito de la escuela. Finalmente y si nos concentramos en el aula, la expansión del sistema demanda reconocer las nuevas trayectorias vitales de los jóvenes, porque no hay posibilidad de enseñar cuando nuestras representaciones sobre los estudiantes permanecen ancladas a modelos educativos típicos de otra época. Por eso mismo, reconocer estas nuevas trayectorias no es un objetivo en sí mismo sino el medio para integrarlas en los procesos de enseñanza escolares.

Como señalamos antes, los destinatarios de estos textos son los funcionarios y agentes del sistema educativo que trabajan en la escala del sistema, de las institucionales y/o del aula. Como leerán más adelante, estos textos no son una doctrina ni una teoría sobre el Estado y el sistema educativo. Más bien, son el intento de abrir un espacio de pensamiento estatal entre aquellos que habitamos el Estado.






Nuestro contexto

La ruptura de una tradición: cambios y continuidades

La obligatoriedad a la luz del proyecto político-educativo

Impacto en la escuela

El sentido político de la obligatoriedad



Proyecto educativo y comunidad política.  
Notas para agentes y funcionarios del sistema educativo

# 2

El sentido político de la obligatoriedad  
de la escuela secundaria

## I. La obligatoriedad a la luz del proyecto político-educativo

Una de las marcas más perdurables que recuerda la educación argentina es la institución de la obligatoriedad de la escuela primaria. Con ella se asocia una serie de representaciones políticas, ideológicas y pedagógicas (pero también emocionales y simbólicas) que ha dado en llamarse “normalismo”. Si bien el recuerdo y la evocación nos invaden cuando revisamos el proyecto normalista, el camino del análisis político-institucional exige ir más allá y examinar los grandes ejes, supuestos y argumentos que configuran un proyecto político-educativo, a la luz del cual —en una segunda instancia— puede entenderse la importancia histórica de una forma determinada de organización escolar.

Si partimos de aquí, es decir, *si tomamos la obligatoriedad de la secundaria como un proyecto político-educativo*, debemos prestar atención al menos a dos asuntos. En primer lugar, la pregunta acerca de la obligatoriedad formulada *desde el Estado* no puede *agotarse* en el análisis normativo y administrativo necesario para llevar a cabo este proyecto; tampoco en las miradas pedagógicas y curriculares compatibles con el proceso de ampliación y redefinición de la escuela secundaria argentina. En rigor, ninguna de estas dimensiones —que, por otra parte, son clave en su escala— explican ni nos explican la obligatoriedad. Tal es así que si tuviéramos que exponer a partir de estas variables el porqué de este proyecto —posibilidad frecuente para funcionarios y agentes, tanto dentro como fuera del sistema educativo—, nos resultaría imposible. En definitiva, ¿cómo explicar técnicamente un proyecto político-educativo? ¿De qué forma justificar el perfil institucional de un proyecto como este si no se argumenta políticamente? No hay modo. Lo que construye el porqué de un proyecto —trabajamos con esta hipótesis— es la dimensión política, y esta es la que subordina (y convierte en recurso de ese proyecto) el resto de las variables y dimensiones.

El segundo asunto que subrayamos es la conexión entre el proyecto político-educativo de la obligatoriedad y las condiciones histórico-sociales en las que pretende realizarse. La instalación de la obligatoriedad implica la elección de un nuevo rumbo de la Nación Argentina en un contexto caracterizado por la pérdida de centralidad de la actividad política y la desintegración de las instituciones. En estas condiciones —y aquí reside una de las cuestiones que nos interesa pensar—, la relación de un gran número de individuos con la comunidad queda en gran medida bajo la responsabilidad de la escuela; pero cada vez menos bajo la forma de la co-gestión con otras instituciones que históricamente formaban una “cadena” con la escuela en el rol de iniciadoras y articuladoras de la vida política: el partido y el sindicato, pero también la familia y el barrio, etc. En otras

palabras, cuando se verifica una desafiliación creciente respecto de la mayoría de las instituciones (y esto significa, ni más ni menos, que muchos se vuelven “invisibles” para las instituciones), la escuela termina operando como el último punto —es decir, el reaseguro— de la afiliación.

En el marco de esta dinámica, la obligatoriedad de la escuela secundaria adquiere una centralidad política decisiva ya que termina siendo la institución más vital y compleja, a la vez que sostiene el vínculo con la comunidad. En otras palabras, *la escuela se constituye en la principal puerta de entrada a la comunidad política*. Si lo que decimos es correcto, esa dimensión no puede quedar impensada para los agentes del Estado; no porque sea preciso desentrañar una relación conceptual o descubrir un supuesto teórico, sino porque ese rumbo marca la dirección en la que debe dirigirse el pensamiento acumulado y puesto en juego en el diseño, la implementación y el seguimiento de la política pública en los diversos niveles institucionales: sistema, institución, aula. Pues si ese es el rumbo asumido (y lo es), el Estado tiene que pensar la integración de un sistema que se encuentra fragmentado, tiene que pensar el gobierno de una escuela que debe redefinir sus alianzas con las familias y otras instituciones, tiene que pensar la enseñanza en el marco de una gran heterogeneidad de trayectorias en el aula.

Tratándose de un proyecto como el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria —más aún si consideramos su origen profundamente elitista en la Argentina—, explicitar el sentido de esta política pública nos lleva a preguntarnos para quiénes y para qué “trabaja” la obligatoriedad. En esta línea, y sin pretender saldar las interrogaciones que se abren a partir de la política pública sobre la que estamos pensando, este texto se pregunta por la relación (actual) entre comunidad política y proyecto político-educativo o, en otros términos, entre ciudadanía y educación.

## II. La ruptura de una tradición: cambios y continuidades

Estaremos de acuerdo si señalamos que uno de los legados más importantes de la tradición normalista en nuestro país fue su modo de concebir la articulación entre proyecto político y proyecto educativo. E independientemente de las críticas que podamos hacer de esa experiencia histórica, la lectura que ésta hace de esa relación sigue siendo una referencia obligada para cualquier construcción. ¿Por qué? Porque nos permite concluir que la dimensión curricular y pedagógica de cualquier proyecto educativo está atada y subordinada a las condiciones históricas y político-institucionales en las que se pone en juego. En relación con

el eje que estamos tratando, la transformación del sistema educativo secundario demanda la construcción de una *nueva institucionalidad* para la escuela secundaria y de un pensamiento institucional que la acompañe.<sup>2</sup> En este sentido, la Ley de Educación Nacional (LEN) ofrece el marco normativo de un proyecto que también piensa y tiene que seguir pensando en la articulación entre las dimensiones curricular, pedagógica, político-institucional, etc.

Si bien es posible trazar (escasas) líneas de continuidad con el normalismo como la que antes destacamos, no hay duda de que la instalación de la obligatoriedad de la escuela secundaria introduce una ruptura decisiva en la manera de entender el *quiénes* y el *qué* del proyecto educativo gestado a fines del siglo XIX. Para pensar esta ruptura repasaremos algunos de los cambios que la obligatoriedad instaaura en la concepción de la educación secundaria, sobre todo, en contraste con algunas experiencias educativas en nuestro país; cuyas marcas, por otra parte, atravesaron y atraviesan el imaginario social tanto de los funcionarios y agentes del sistema educativo como de la sociedad en general.

Si nos detenemos nuevamente en el normalismo, una de las improntas más significativas que dejó en relación con la secundaria es la selectividad con la que se entendió ese nivel, claro está, en abierta contraposición con el previo. Tal es así que si consideramos el proceso que desencadenó la Ley 1.420, la escuela primaria fue edificada como el lugar institucional en el que el proyecto educativo se anudaba con el político a partir de la construcción de los futuros ciudadanos; muy especialmente en un período de formación del Estado Nación en el que la sociedad estaba compuesta en gran medida por inmigrantes que era necesario “argentinizar” según el modelo social imperante. En este escenario complejo, la escuela funcionó como la institución paradigmática, aunque compartió esta tarea con otras (por ejemplo, los partidos políticos, el servicio militar, los sindicatos, la familia). Allí se ponían en juego determinada convivencia, determinados contenidos, determinadas costumbres, determinados símbolos, determinado idioma, etc. En síntesis, la escuela además de transmitir una serie de operacio-

---

2. De acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo Federal de Educación, la “nueva institucionalidad para la escuela secundaria” tiende, dentro del marco normativo configurado por la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnico-Profesional, a “generar y sostener un ordenamiento normativo efectivo (...) que ofrezca principios organizadores para todas las instituciones del nivel”. En ese sentido, se trata de “garantizar la continuidad de las acciones valiosas” y promover el desarrollo de estrategias necesarias para “alcanzar los objetivos y metas que aseguren la inclusión de todos los/las adolescentes y jóvenes en una educación de calidad”. Véase Consejo Federal de Educación (2009, p. 3). Sobre esta definición volveremos más adelante en el apartado “Nuestro contexto”.



nes y procedimientos cognitivos, entrenaba a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía en su adultez y así estaba llamada a trabajar en la formación de los miembros de la comunidad política.

En otros términos, en la medida en que la primaria fue pensada como la propedéutica para el ejercicio de la vida ciudadana, la escuela secundaria fue colocada, en su origen (y allí permaneció durante mucho tiempo), como una instancia selectiva también propedéutica, pero de estudios superiores. Ahora bien, para el proyecto normalista, ¿quiénes debían tener acceso a los estudios medios? ¿Y para qué debía prepararlos? ¿Cuál era su razón de ser? En primer lugar, los protagonistas por definición de los estudios secundarios fueron los sectores medios y altos de la sociedad argentina. En segundo lugar, esta experiencia selectiva operó, en gran medida, como formadora de las futuras élites dirigentes que en, en algunos casos, terminaban (o comenzaban, según sigamos sus trayectorias) en los estudios terciarios, universitarios y/o en la vida política.

Claro que este esquema selectivo, hijo del normalismo, comenzó a modificarse lentamente a principios del siglo XX. De esta manera, la educación media inició un lento y progresivo proceso de ampliación. Pero si desde la fundación de los primeros Colegios Nacionales hasta la década del '30, la educación media tuvo como horizonte la formación tanto de las élites políticas y burocráticas como de los maestros y los profesores; a partir de la década del '30 (y más profundamente desde las del '40 y '50), los objetivos de la escuela se ampliaron y se concentraron en la preparación para el trabajo<sup>3</sup>. En síntesis, se iniciaban el proceso de sustitución de importaciones y el desarrollo de la industria nacional, durante el primero y el segundo peronismo, que reclamaban la redefinición del sistema educativo. La escuela secundaria dejó de ser fundamentalmente un sitio exclusivo de los sectores medios y altos en el marco de un nuevo proyecto de acumulación industrial en el que los trabajadores de cuello azul, a partir de entonces, adquirieron un rol central tanto en la vida económica como social, que terminó por alterar la definición misma de comunidad política en la Argentina.

También se intervino sobre el esquema normalista selectivo durante las reformas llevadas a cabo en el marco de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993. En aquel entonces, la escolaridad obligatoria se extendió a diez años, al abarcar (además de la sala de cinco años del nivel inicial) los nueve años de la

---

3. Para un relevamiento y análisis de las diferentes etapas de ampliación de la educación secundaria en el siglo XX en la Argentina puede consultarse el documento de DiNIECE (2007, pp. 8-24); en relación con el punto aquí puesto de relieve, ver p. 8.

Educación General Básica, es decir, se incluyeron en la escolarización obligatoria los dos primeros años de la antigua escuela secundaria. Más allá de la divergente implementación de la ley en las diversas jurisdicciones y del hecho de que en algunas de ellas la EGB 3 se localizó en las antiguas escuelas primarias, este proceso implicó un aumento considerable en la escolarización de la población de 13 a 17 años. En efecto, mientras en 1991 el porcentaje de jóvenes de esa edad que asistía a la escuela media era del 59,3 %, en 2001 llegaba al 71,5 %<sup>4</sup>.

Más allá de las diversas estaciones de este proceso de ampliación y redefinición de la escuela media a lo largo del siglo XX, hubo una constante en la forma en la que se definieron los niveles. Mientras a la escuela primaria eran llamados *todos*, la secundaria era “territorio” de *algunos*. De esta forma, el carácter restrictivo de la escuela media se convirtió en una huella profunda en la historia de la educación argentina. Como toda tradición, deja sus marcas, que pueden reconocerse aún en los modos de construir y habitar las instituciones, en los diseños (pedagógicos, curriculares, institucionales) del espacio. Frente a esta tradición, el establecimiento de la educación secundaria obligatoria implica, sin olvidar los distintos antecedentes, una ruptura; pues nos coloca frente a un proyecto de masificación y universalización de un espacio institucional eminentemente definido —en principio, pero también durante mucho tiempo— para pocos.

Pero la ruptura de una tradición, también de esta, no es una empresa sencilla. ¿Por qué? Entre otras razones, porque significa deshacer un sentido común institucional que circula en el sistema educativo —pero también en la sociedad civil— acerca de la asociación entre la escuela secundaria y su perfil necesariamente elitista. Y además del sentido común, nuestras instituciones también fueron construidas bajo el paradigma elitista normalista; alcanza, a modo de ejemplo para dar cuenta de ello, con repasar el mapa de las fundaciones de los Colegios Nacionales, que tuvieron lugar exclusivamente en los grandes centros urbanos de nuestro país. Por eso mismo, el establecimiento de la secundaria obligatoria no se agota en la sanción de la ley sino que esta es el punto de partida y el encuadre normativo de una serie de transformaciones institucionales necesarias para garantizar el ingreso, la permanencia, la promoción y el egreso del nivel secundario de todos los estudiantes en todo el país (y no solo de unos pocos en algunos centros urbanos).

---

4. Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda - INDEC. Sobre el tema de la obligatoriedad en las normativas nacionales puede consultarse el documento de DiNIECE (2009, pp. 11-13).

En tal sentido, pensar la ruptura de esta tradición implica pensar una institucionalidad compatible con la educación secundaria obligatoria. Y respecto de este eje, no se trata de barajar y dar de nuevo como si no existieran antecedentes ni experiencias previas en esta dirección; sino, por el contrario, de indagar qué hay (más allá de las formas que tenga esa existencia: institucional, protoinstitucional, local, exploratoria, jurisdiccional, etc.) y qué es necesario construir. En cualquier caso, y como el normalismo en su momento, será necesario una vez más volver a pensar el proyecto educativo en el marco del proyecto político-institucional.

### III. Nuestro contexto

Cuando repasamos los desafíos que la escuela media enfrentó en los distintos momentos de la historia política argentina (la formación de las élites dirigentes, la burocracia estatal, incluida la del sistema educativo y formador, los trabajadores industriales calificados, etc.), la especificidad de nuestro contexto se destaca sin atenuantes. Por otro lado, y como sucede a menudo, es necesario revisar el pasado para pensar nuestro tiempo pero no alcanza con ello. También la lectura del contexto actual es condición para la elaboración de cualquier proyecto político y educativo. En síntesis, leer nuestras condiciones de época resulta clave para llevar adelante un proyecto y así descartar cualquier camino fantasioso de “regreso” al normalismo y sus variantes.

Ahora bien, ¿cuáles son las principales condiciones contextuales que la nueva institucionalidad tiene que pensar? Si hemos de pensar la escuela secundaria obligatoria hoy, ¿cuál será nuestro punto de partida si la pensamos desde una perspectiva político-institucional?

En primer lugar, la instalación de la obligatoriedad se inscribe en el marco de un proceso de expansión del sistema educativo. Si bien es cierto que en la Argentina, la escuela secundaria creció de manera constante a lo largo del último siglo, esta expansión se aceleró en las últimas décadas. Durante los años '80, la matrícula aumentó marcadamente en parte como consecuencia de la eliminación de algunas instancias restrictivas tales como el examen de ingreso (Resolución Ministerial 2414/84), al tiempo que el porcentaje de jóvenes de 13 a 17 años que asistían al nivel medio creció en esa década del 42,2% al 59,3%<sup>5</sup>, tendencia que se mantuvo hasta los primeros años de la década actual. Así, en las últimas décadas del siglo XX

---

5. Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 2011 - INDEC.

se verificó una fase de masificación de la escuela secundaria que debe considerarse como antecedente de la expansión que estamos analizando. Por ejemplo, como dato testigo vale recordar que, mientras en 1960 por cada alumno dentro del sistema había 2,2 fuera de él, en 2001 esa tasa se redujo a 0,2<sup>6</sup>. Sin embargo, el logro de metas *duras* o físicas —tales como el aumento de la tasa de matrícula una vez alcanzado un alto porcentaje de ingreso y el aumento de la promoción y la finalización— no acompañaron esta expansión<sup>7</sup>; lo que, por otra parte, nos exige revisar las condiciones político-institucionales en las que se llevó a cabo ese proyecto.

Partiendo de estos datos, no hay duda de que si el actual proyecto educativo no se reduce al ingreso de todos en la escuela media, la inclusión tiene que estar acompañada de permanencia y egreso. Por eso mismo y para que esto suceda, no alcanza con pensar este proceso en su dimensión exclusivamente cuantitativa (todos los estudiantes que estén en condiciones de hacer la secundaria, según establece la ley), aunque esta es en sí misma relevante. Por el contrario, es necesario tratar el proyecto en su espesor cualitativo y esto implica una enorme tarea: construir una institucionalidad capaz de albergar a los viejos y nuevos actores del sistema educativo, tanto por su cantidad como por la diversidad de sus trayectorias.

En segundo lugar, la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria tiene que ser tratada a la luz de la vulnerabilidad socio-económica en la que se encuentra gran parte de los estudiantes. ¿Qué significa esto? En principio, que no hay posibilidad de interpelar a los destinatarios de la escuela media, tanto los jóvenes como los adultos, sin registrar la heterogeneidad y la complejidad de sus trayectorias en un contexto sobredeterminado, en gran cantidad de casos, por la vulnerabilidad socio-económica. Como destacamos antes, intentar intervenir sobre este escenario sin construir una nueva institucionalidad escolar es una ingenuidad. Y en este sentido, la escuela, tal cual la conocemos, requiere atravesar un intenso proceso de redefinición para poder darles lugar a los que efectivamente se presentan y trabajar con sus trayectorias efectivas.

Finalmente, el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria se lleva a cabo en el marco de un sistema educativo caracterizado por un sostenido proceso de fragmentación que se intensificó en las últimas décadas principalmen-

---

6. Para un análisis pormenorizado del proceso de expansión del sistema educativo en el período 1960-2001 puede consultarse Judengloben y Roggi (2007).

7. En efecto, en el período 1997-2006 puede observarse que, si bien el número de egresados del nivel medio se incrementó, tal incremento fue marcadamente menor al de la matrícula, lo que indica el crecimiento proporcional de los fenómenos de retraso y abandono. Para datos comparativos de la matrícula y el egreso en ese período puede consultarse el documento de DiNIECE (2007, p. 15).

te a partir de dos experiencias. En primer lugar, la transferencia a las provincias (establecida por la ley 24.049) de los servicios educativos del nivel secundario —que hasta 1992 eran administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación—, significó la incorporación no siempre exitosa de un conjunto de instituciones que debían integrarse a las que ya existían en cada jurisdicción. En segundo lugar, a esta dificultad se sumó, unos años más tarde, otra: la aplicación desigual y parcial de la Ley Federal de Educación, en parte debido a la variedad de modelos institucionales que estaban contemplados en la norma y en parte a la oposición de algunas jurisdicciones a su implementación. Todo ello redundó en una notable diversificación de las estructuras académicas e institucionales y —aquí el problema que estamos analizando— una gran desarticulación de las propuestas jurisdiccionales<sup>8</sup>. Por lo tanto, construir una nueva institucionalidad requiere unificar el sistema educativo y formador sin que esto sea sinónimo, por otra parte, de supresión de las diferencias jurisdiccionales que caracterizan a nuestro país.

La unificación del sistema resulta inevitable para que la secundaria efectivamente sea obligatoria, teniendo en cuenta que hoy el sistema todavía está marcado por la fragmentación de sus partes. Más aún, la fragmentación del sistema y el aislamiento de sus áreas más sensibles —una de las consecuencias más complejas de la fragmentación—, nos recuerdan que la escuela secundaria obligatoria y la unificación del sistema son dos caras de una misma moneda.

No hay duda de que el proceso de ampliación del sistema educativo, la vulnerabilidad socio-económica de sus destinatarios y la fragmentación institucional definen el contexto que hoy enfrentan cotidianamente la escuela y sus agentes. Por eso mismo, pensar la escuela secundaria obligatoria desde una perspectiva estatal y política implica pensarla en este contexto. Ahora bien, ¿qué implica construir una institucionalidad capaz de intervenir en este contexto? ¿De qué hablamos cuando hablamos de institucionalidad si el proyecto es que la escuela secundaria sea para todos? Más aún, ¿cuál es el lugar de la escuela en este proyecto?

---

8. Como dato testigo de este proceso puede señalarse la diversidad de esquemas educativos que podía encontrarse en el territorio nacional en el año 2006. Se puede distinguir entre las jurisdicciones que tenían una única estructura (13) y las que tenían una estructura múltiple (11). Entre las primeras, 5 mantenían el esquema anterior de 7 años para la primaria y 5 para la secundaria (esquema 7-5); 3 optaron por la estrategia de “primarización” de la secundaria localizando el EGB 3 en el anterior nivel primario (esquema 9-3); y 5 implementaron la estrategia de “secundarización” localizando el antiguo 7° grado en la escuela media (esquema 6-6). Entre las jurisdicciones que implementaron un esquema múltiple, 5 de ellas combinaron los esquemas 7-5, 9-3 y 6-6, mientras que las 6 restantes optaron por combinar los esquemas 6-6 y 9-3.

En principio, cuando pensamos en una nueva institucionalidad nos referimos fundamentalmente a tres cuestiones. Primero, que la escuela y el aula son los destinatarios de la política pero de ninguna manera los únicos espacios de construcción. Partiendo de esta definición, pensar la institucionalidad de este proyecto implica pensar una construcción político-institucional que no deje sola a la escuela frente a la tarea que abre la obligatoriedad. Segundo, que la escuela no esté sola exige la articulación interna del sistema educativo pero también entre las diversas áreas del Estado que, obviamente, exceden al sistema educativo y formador. Pero esta empresa institucional, además, requiere trazar —desde el Estado y sus instituciones— distintas alianzas con diferentes actores de la sociedad civil. Si no trabajamos en esta dirección, no hay manera de construir una institucionalidad viable para este proyecto educativo de ampliación y redefinición de la escuela secundaria. Y esto implica dos tareas importantísimas: romper con algunas tradicionales institucionales que han imaginado exclusivamente a la escuela “hacia dentro” y hacer un largo aprendizaje respecto de la dimensión política e institucional de las construcciones territoriales. Tercero, cuando pensamos en una nueva institucionalidad acorde con la obligatoriedad no partimos de un punto cero. Si bien la instalación de la escuela secundaria obligatoria implica una ruptura con la tradición normalista, existen antecedentes históricos que es necesario considerar. En otros términos, construir una nueva institucionalidad nos obliga a inventar y crear pero también a recuperar y reconocer lo que efectivamente está construido.

#### IV. El sentido político de la obligatoriedad

Por lo recorrido hasta aquí, tanto la determinación histórica como la contextual colocan a la escuela secundaria ante nuevas realidades que el establecimiento de la obligatoriedad pretende encuadrar en el marco de un proyecto político y educativo. En este sentido, la obligatoriedad es un acontecimiento de enorme magnitud si consideramos que implica el ingreso masivo de estudiantes al sistema educativo. Pero si pretendemos reflexionar sobre el sentido político de la obligatoriedad, de ningún modo alcanza con subrayar su dimensión cuantitativa, que —también hay que subrayarlo— es por sí misma relevante. Como ya se dijo, la masificación es una parte del proyecto pero el sentido político de la universalización requiere ser explicitado y no se agota en ese fenómeno.

La elaboración de un proyecto político-institucional para el sistema educativo siempre demanda la producción de un discurso que lo explique y fundamente. Mucho más en una época como la nuestra, que se caracteriza por

la pérdida de centralidad de la política y la desintegración de las instituciones —tendencias, por otra parte, que exceden a nuestro país—. En la vida cotidiana, estas tendencias se traducen en una reducción de las “puertas de entrada” a la comunidad política; es decir, escasean los espacios institucionales en los que la política es tema, tarea, acción, proyecto y construyen afiliación social. Durante gran parte del siglo XX, la política era la “sal de la vida” y por eso era central en la vida de las instituciones. De forma más evidente en el partido y el sindicato; pero también en la familia, la escuela, la universidad, la parroquia, el barrio, el club, la calle, etc., los jóvenes se iniciaban y preparaban para la vida ciudadana. En síntesis, era muy probable que un hombre promedio o una mujer promedio, a lo largo de una vida promedio, participaran directa o indirectamente en un tipo de experiencia política definida por la igualdad de sus miembros. En cambio —y tal vez como reverso de este fenómeno—, hoy se multiplican las situaciones vinculadas con el mercado, es decir, las dinámicas donde la desigualdad y la segmentación son el punto de partida (y también de llegada). Entonces, mientras escasea lo primero, abunda lo segundo. Si tomamos esta descripción sociológica como cierta, pensar el sentido político de la escuela secundaria obligatoria exige pensarlo a la luz de la escasez de “puertas de ingreso” a la comunidad política.

Pero, ¿qué implica pensar políticamente este proceso? O más precisamente, ¿de qué hablamos cuando hablamos de pensamiento político en relación con la obligatoriedad? Para avanzar en una definición, partamos de una vieja estrategia discursiva: comencemos por lo que no es.

Pensar políticamente un nuevo proyecto educativo exige considerar una serie compleja y articulada de dimensiones. Por ejemplo, la jurídica, la administrativa, la pedagógica y la curricular, por nombrar algunas de ellas. Es decir, no hay proyecto educativo sin un marco normativo que encuadre las líneas de acción a partir de la delimitación de lo que se puede y de lo que no se puede. Tampoco hay posibilidad de imaginar un proyecto seriamente si no evaluamos los alcances administrativos en general y presupuestarios en particular. Pensar políticamente un proyecto exige pensar las consecuencias jurídicas, administrativas, pedagógicas y curriculares que introduce la nueva situación. ¿Acaso alguien podría imaginar el gobierno de este proceso sin nuevas normas, nuevos dispositivos administrativos, nuevas técnicas de enseñanza y nuevos contenidos? Obviamente no. Sin embargo, hay un *plus* (eso que explica y justifica el proyecto) que subordina cada una de las dimensiones a los lineamientos políticos del proyecto. Y que, además, construye una respuesta respecto del quiénes y el qué —en este caso— de la obligatoriedad. Lo que significa, en síntesis, qué clase de proyecto político y educativo está en juego.

Si hasta aquí señalamos que construir un proyecto educativo implica pensarlo políticamente, vale detenerse ahora y preguntarse por el sentido político del nuestro. Un cambio o situación de naturaleza política tiene lugar —suele decirse— cuando se produce una modificación relevante en la forma en que se considera, se mira y se *toma en cuenta* a quienes forman parte de un colectivo. No meramente porque se altera la forma del mirar mismo, sino por las enormes consecuencias de ese fenómeno. Así, por ejemplo, el principio *somos todos libres e iguales* (formulado por vez primera en la Revolución Francesa) generó efectos, exigencias, pensamientos que hacen imposible la vuelta atrás. Desde entonces, hay formas de mirar que ya no son aceptables ni aceptadas.

Asimismo, en el *tomar en cuenta* hay una duplicidad singular. La cuenta, el contar mismo, se dice no solo de la operación enumerativa, sino de la narrativa. Usualmente, ambas operaciones están separadas y, más usualmente aun, son pensadas por separado. Pero este no puede ser el caso de las transformaciones políticas en general y del proceso particular de inclusión al que estamos refiriéndonos. En otras palabras, si la obligatoriedad altera la forma de contar, no solo es necesario explicitar la nueva forma enumerativa, sino además traer a la luz la narración o relato que hace inteligible la nueva enumeración. En otros términos, el hecho de que antes contaran algunos y ahora cuenten todos no adquiere primariamente sentido político por su dimensión enumerativa o inclusiva. *Que todos cuenten no significa que contamos más, sino que contamos de otro modo.*

Por eso no es irrelevante ni indiferente que la nueva cuenta, la nueva forma de contar, tenga lugar eminentemente en la escuela. ¿O acaso no se podría haber elegido otra institución o espacio social para modificar la forma de contar? Por supuesto que sí, pero no es el caso.

La decisión estratégica que en este momento se toma no sólo cambia el *algunos* por el *todos*; también dispone que el lugar de ese aumento, *el lugar por el cual se empieza a tomar en cuenta y contar de otro modo*, sea el espacio de construcción ciudadana por excelencia de la Argentina: la escuela. Lo que *importa* en la obligatoriedad no es, pues, meramente el incremento en la cantidad de individuos que se hallan en un espacio, sino el sentido que introduce en ese espacio el mandato de la ley: *todos deben ir a la escuela porque todos son / están siendo formados como ciudadanos*. Si la comunidad política argentina no excluye sino a quienes la quieren destruir y la escuela es un lugar eminente de ciudadanía, tiene sentido que cambie la forma de contar que allí tiene lugar.

Consideremos ahora qué tipo de experiencia resulta de que ahora cuenten todos y del sentido de esa nueva cuenta. En primer lugar, cuando decimos “obligatoriedad de la escuela secundaria” estamos planteando, además de rom-



per con una poderosa tradición elitista, un enunciado pleno de consecuencias políticas: que la escuela secundaria va a contar de tal modo a sus miembros que, de ahora en más, *todos cuentan*. Pero lo decisivo de esta operación política no reside en que se alteró el modo de contar en el ámbito *delimitado* de la escuela media; de hecho, se podría haber alterado el modo de contar en otra dirección: por ejemplo, que contaran solamente los incluidos. Por el contrario, *todos* cuentan, inclusive los diferentes y relegados (los pobres, los discapacitados, las estudiantes embarazadas, los indígenas, los enfermos), pero también los que no llegan a la escuela y hay que salir a buscar, los que llegan y sin embargo se van, los adultos, los que viven en el ámbito rural o en pequeños centros urbanos, etc.

En segundo lugar, que todos cuenten implica fundamentalmente que aquellos que son contados son iguales. Ahora bien, ¿qué significa que sean iguales en el campo de la política? Es decir, ¿cuál es el sentido de la obligatoriedad en tanto dispositivo que busca producir igualdad? No se trata, desde luego, de homogeneizar o hacer similares a quienes ocupan ese espacio, pero tampoco de festejar la diversidad. El sentido político de la igualdad no radica en semejanzas o desemejanzas concretas y empíricas, sino ante todo en *posibilidades* que un colectivo produce para sí mismo. Así pues, además de la masificación, el efecto más profundo de la obligatoriedad es la apertura de un espacio de *pertenencia* a la comunidad política. En otros términos, incluir a todos en la secundaria es trabajar para la construcción de una comunidad política de la que todos están llamados a ser parte. La escuela tiene un rol central respecto de ese armado.

En tercer lugar, no hay modo de pensar esa comunidad de iguales sin considerar seriamente que la pertenencia de todos a esa comunidad será posible en la medida en que la escuela, en el marco de la nueva institucionalidad (es decir, en articulación con otras instituciones estatales del sistema educativo y fuera de él pero también con actores territoriales relevantes y estratégicos) trabaje con las trayectorias *efectivas* de los jóvenes y los adultos. Y esto significa, como sucede con cualquier construcción política, confrontarse con desajustes, re-ajustes, malestares, desencuentros y reencuentros; pues implica hacer *con lo que hay* en un territorio y no con lo que debería haber según, por ejemplo, el ideario normalista, la Argentina de otros tiempos o bien cualquier otra imagen construida según criterios exclusivamente personales.

Finalmente y en cuarto lugar, considerar el sentido político de un proyecto nos lleva a pensar de modo específico la responsabilidad que éste conlleva. Nuevamente, no es suficiente considerar esa responsabilidad como un derivado de la normativa vigente o en clave administrativa. Tampoco pedagógica o

la escuela secundaria va a contar de tal modo a sus miembros que, de ahora en más, *todos cuentan*

el efecto más profundo de la obligatoriedad es la apertura de un espacio de pertenencia a la comunidad política

curricularmente. Claro que con esto no queremos sostener que no haya responsabilidades de esa clase. Más bien, buscamos señalar que si el proyecto es político, también será necesario que elaboremos una responsabilidad política para los agentes del sistema educativo en tanto agentes del Estado. Pues este proceso es una nueva construcción política estatal que solo se sostiene con cuidado y pensamiento.

## V. Impacto en la escuela

Si la escuela media tiene que ser para todos, es necesario pensar en diversos sentidos y escalas. Y por lo que venimos sosteniendo, la instalación de la escuela secundaria obligatoria nos exige un posicionamiento en tanto y en cuanto somos parte de un proyecto educativo. Pero este pensamiento tendrá que considerar y analizar situaciones, problemas, dificultades, etc. en función del sitio que ocupemos. En síntesis, no será igual la tarea en el nivel del sistema educativo, de la escuela o el aula.

Entonces, ¿con qué nos confronta la obligatoriedad? Si bien la fragmentación es, en los distintos niveles del sistema, un problema institucional común, es conveniente recortar el ámbito de pensamiento específico. Mientras que la articulación es el objeto de pensamiento privilegiado de aquellos situados en el nivel del sistema —y por eso será necesario para ellos pensar la serie sistema/escuela/aula—, el asunto de pensamiento por excelencia de la escuela es la exploración y redefinición de su territorio, que ya no cabe pensar bajo los presupuestos de una institución cerrada o de encierro. ¿Y en el nivel del aula? Aquí se trata de las trayectorias *efectivas* de los estudiantes y de su reconocimiento.

Ahora bien, ¿por qué la *articulación*, el *territorio* y las *trayectorias* se vuelven terreno de pensamiento? Porque este proyecto educativo demanda articulación entre los distintos niveles del sistema para salir a buscar a todos lo que no estén en la escuela y que, sin embargo, tienen que estar allí. Pero como no alcanza con que re-ingresen (o ingresen) sino que además es necesario que permanezcan y egresen de la escuela, hay que investigar distintas formas de habitar la escuela; y las trayectorias son una pieza clave para imaginar posibilidades en el nivel institucional porque, si lo las tenemos en cuenta, diseñaremos una escuela para otros. Finalmente, es necesario que el eje de esa nueva forma de habitar sea la enseñanza, el aporte específico de la escuela a la construcción de la ciudadanía.

Así pues, *articulación*, *redefinición del territorio* y *reconocimiento de trayectorias* pueden ser tres términos orientadores para pensar en el marco de este pro-

---


será necesario que elaboremos una responsabilidad política para los agentes del sistema educativo en tanto agentes del Estado

yecto político-educativo. Pero no son, desde luego, fines en sí mismos, ya que están subordinados a las dimensiones que hacen de la escuela un espacio ciudadano de igualdad: el carácter integrado del sistema educativo, el *gobierno* de la escuela en el marco de la nueva institucionalidad y la *enseñanza* como proceso de transmisión intergeneracional.

El planteo que aquí cerramos no resolverá las dificultades y los problemas que resultan y resultarán de construir en estas nuevas condiciones pero, tal vez, puedan ser un recurso para volvernos a pensar activamente en el marco de un proyecto político-educativo.

Análisis del contexto socio-histórico actual





Proyecto educativo y comunidad política.  
Notas para agentes y funcionarios del sistema educativo

# 3

El lugar del trabajo docente  
en la nueva institucionalidad escolar

## I. Sobre el trabajo docente y la comunidad política

Para cualquier agente del sistema educativo (tanto aquel que trabaja en el nivel del sistema, como de la escuela y/o del aula), la pregunta por el trabajo docente es una interrogación que re-aparece constantemente; y cuando esto sucede, nos obliga a revisar su estatuto. Pero a veces esta interrogación emerge como si fuera la primera porque, de alguna manera, el contexto en el que es formulada cuestiona las consideraciones disponibles. Inclusive, el problema mismo de la nominación de esta clase de trabajo alimenta las diferencias y los debates tanto políticos como gremiales y académicos. Por otra parte, en un contexto como el nuestro, dominado por la expansión y redefinición del sistema educativo, esta pregunta adquiere una fuerza mayor, porque no hay manera de llevar adelante un proyecto de estas características y alcances sin ensayar una definición de trabajo docente y de su relación con el proyecto político-educativo del que es parte. Pero además, si se trata de construir una nueva institucionalidad para el sistema educativo, preguntarnos por el trabajo docente demanda hacerlo desde una perspectiva político-institucional.

¿Qué implica pensar en esta clave al trabajo docente? Primero, requiere ir más allá de las lecturas pedagógicas y curriculares sobre la docencia. Con esto no pretendemos desacreditar la importancia de estas perspectivas, sino que buscamos subrayar que el sentido político de la tarea docente no se deriva de ninguna categoría pedagógica, curricular y/o disciplinaria, ni administrativa. Por el contrario y en segundo lugar, el sentido político del trabajo docente proviene de su interlocutor; es decir, el (futuro) ciudadano. En otros términos, el fundamento político de la tarea docente “descansa” en su vínculo con la comunidad política para la que trabaja<sup>9</sup>.

Cuando destacamos la centralidad de construir un espacio de pensamiento sobre el trabajo docente estamos imaginando —sobre todo— un pensamiento estatal. Es decir, un pensamiento que piense al docente como un agente estatal, cuya responsabilidad político-institucional se arma en función de la comunidad política y su cuidado. Y por eso no alcanza con pensarla solamente en su costado administrativo.

Por otra parte, la pregunta puesta en juego no es una pregunta más, porque nos ofrece la posibilidad de delinear una definición sobre nuestra propia práctica. Si bien existe un abanico de actores que se preguntan por el trabajo docente —desde los especialistas y los medios de comunicación hasta los padres, los estudiantes

no hay manera de llevar adelante un proyecto de estas características y alcances sin ensayar una definición de trabajo docente y de su relación con el proyecto político-educativo del que es parte

9. Puede ser fructífero en este punto consultar otro de los documentos producidos por el Ministerio de Educación de la Nación donde se explora también el vínculo entre la educación público-estatal y la comunidad política pero haciendo foco en el fenómeno de la obligatoriedad de la escuela secundaria: “Obligatoriedad”, apartado IV: “El sentido político de la obligatoriedad”.

y los gremios—, es oportuno y hasta estratégico que los propios agentes del sistema educativo construyamos nuestra visión sobre el trabajo docente en estas condiciones históricas. Obviamente no es la única definición a tener en cuenta pero resulta clave recoger y discutir, en principio, entre los miembros del sistema educativo de qué hablamos cuando hablamos de “trabajo docente”.

Si hacemos un poco de historia sobre esta cuestión, el normalismo definió el perfil docente a imagen y semejanza de su proyecto político-educativo. Entonces, la escuela primaria obligatoria (además de laica y gratuita) y sus maestros se convirtieron en una de las piezas clave de ese ajedrez institucional que buscaba edificar la comunidad política en la Argentina de fines del siglo XIX y principios del XX. Hoy las circunstancias son otras. Sin embargo, la instalación de la obligatoriedad de la escuela secundaria re-edita la pregunta por la relación entre comunidad política/trabajo docente cuando interpela a la escuela como espacio privilegiado de construcción de ciudadanía y amplifica la responsabilidad al no limitarla en la enseñanza de una disciplina; más aún cuando las “puertas” de entrada a la comunidad política (por ejemplo, el partido y el sindicato pero también la familia y el barrio, etc.) tienden a cerrarse como espacios de iniciación y práctica política o permanecen ajenos o lejos de las trayectorias de los jóvenes. En consecuencia, el ingreso a la comunidad política se verifica fundamentalmente en la escuela.

Ahora bien, cuando sostenemos que la escuela es el espacio privilegiado de construcción de ciudadanía y por eso de cuidado de la comunidad política, no estamos pensando en un contenido curricular más, sino en el despliegue de una experiencia que la sociedad actual y por diversas razones no produce ni estimula en otros espacios institucionales, como destacamos en el párrafo anterior. De esta manera, si la comunidad política es una comunidad de iguales y esa igualdad se practica hoy casi exclusivamente en la escuela, pensar políticamente al trabajo docente en nuestras condiciones implica hacerlo en relación con esta cuestión.

## II. Trabajo docente: balance histórico y perspectivas<sup>10</sup>

Si pretendemos dar cuenta del estatuto actual del trabajo docente es pertinente pensar históricamente las transformaciones que este ha experimentado. Al respecto no buscamos delinear una genealogía exhaustiva de su devenir his-

la instalación de  
la obligatoriedad de  
la escuela secundaria  
re-edita la pregunta  
por la relación entre  
comunidad política/  
trabajo docente

10. Para una ampliación de lo expuesto en este apartado puede señalarse el texto de Alejandra Birgin (1999), principalmente, pp. 19-54.

tórico —y además ya hemos caracterizado algunas dimensiones de este proceso en el apartado II de *El sentido político de la obligatoriedad de la escuela secundaria*—. Antes bien, pretendemos subrayar algunas marcas que su institucionalización introdujo en la subjetividad y cultura docentes. Pero sobre todo nos interesa hacer eje en un doble movimiento que resultó de ese proceso: al mismo tiempo que la institucionalización del trabajo docente fortaleció al aparato burocrático-estatal del sistema educativo y formador, re-definió al docente al parcializarlo por medio de la especialización; así transfirió la gestión de sus condiciones político-institucionales de producción a ese aparato. Si esta tendencia no fue un problema cuando las instituciones estatales-educativas tenían poder y prestigio, hoy lo es. Por esto mismo, actualmente no es posible pensar el trabajo docente sin incluir en la agenda de discusión el eje de la institucionalidad. Aclarado este punto, el recorrido histórico que sigue puede ser la ocasión para considerar el agotamiento del perfil docente que resultó de este proceso de institucionalización e imaginar nuevos horizontes.

---

actualmente no es posible pensar el trabajo docente sin incluir en la agenda de discusión el eje de la institucionalidad

Al repasar históricamente la institucionalización del trabajo docente, una de las primeras estaciones es el normalismo. No resulta sencillo sintetizar sus principales rasgos y alcances en un par de párrafos; pero, si nos concentramos en nuestro asunto de interés, este proyecto político-educativo imaginó una subjetividad profesional para el docente. Ante todo, para el proyecto normalista, el docente será profesional (o no será nada) y esta tendencia a la profesionalización les demandó a los agentes formadores del sistema tomar distancia de una figura pedagógica relativamente extendida para esa época: la del tutor. Entonces, la docencia era una profesión “libre” —es decir, desanclada de un marco institucional— que sostenía una relación contractual directa con las familias o comunidades a las que pertenecían sus educandos. Además, la adquisición del saber pedagógico de los tutores corría por su propia cuenta y se adquiría por experiencia. En contraposición, la profesionalización del trabajo docente (acentuada desde mitades del siglo XIX, pero insinuada unas décadas antes) consistió en la institucionalización de la formación docente y la articulación de esa práctica con la iniciativa estatal de regulación de la oferta educativa. Paulatinamente, la profesionalización de la práctica convirtió al docente, ya no en un profesional liberal, sino en un funcionario integrante de la burocracia estatal.

Si la profesionalización docente involucró, entre otras cuestiones, la regulación estatal de la actividad en diversos planos (regulación de la relación laboral mediante la salarización, unificación de contenidos básicos, otorgamiento de credenciales como contrapartida de la adquisición de determinados saberes prácticos y teóricos, etc.), la condición de funcionario terminó por delimitarse de la mano de la creación y expansión del sistema de educación primaria como



dispositivo central en la construcción de la ciudadanía; lo que subrayó la responsabilidad institucional del docente respecto de la comunidad política. A partir de entonces, el docente se reconoció y fue reconocido socialmente como un agente del Estado.

En el caso de la educación media, este proceso adquirió algunas particularidades. Por un lado, los rasgos característicos de su funcionariado eran muy distintos en la escuela primaria y en la secundaria. En este caso, su articulación con el proyecto nacional no se concebía en términos de producción de los (futuros) ciudadanos sino en clave de formación de la élite dirigente. Por eso mismo, los Colegios Nacionales eran propedéuticos para la universidad y esta, a su vez, otorgaba credenciales para el ejercicio de la política. Por otro lado y a partir de ese perfil político-institucional, la labor docente elaboró una relación *sui generis* con el saber y la función. Concretamente, la idoneidad de un profesor se centraba casi con exclusividad en su reconocimiento como intelectual o especialista en una disciplina determinada. Con eso, en principio, parecía alcanzar y de hecho alcanzaba en ese horizonte institucional.

A pesar del origen elitista de la escuela media, su expansión alteró parcialmente este esquema y a comienzos del siglo XX se inició un destacado proceso de institucionalización de la formación de profesores que consistió en el desarrollo de los profesorados para el nivel secundario, que darían lugar, no sin disputas, al “profesorado diplomado” para la educación media<sup>11</sup>. Sin duda, la relación entre el trabajo docente y el saber como instancia de legitimación se mantuvo como una marca sostenida en la subjetividad del profesor secundario. Sin embargo, esa relación no fue constante. Inicialmente, fue alterada por el hecho de que el acceso al cargo empezara a estar mediado por una institución. Si antes se accedía a un cargo como resultado del saber con el que contaba un intelectual adquirido por su cuenta, luego ese saber se convirtió en un producto diseñado institucionalmente *para* el ejercicio del cargo. En simultáneo, la educación media fue incorporando rasgos más afines a la cultura escolar que a la universitaria (de la cual estaba, en su origen, más próxima), tales como los horarios de entrada y salida, la disposición del aula, el modo en que se conformaron las disciplinas, etc. Como resultado de estas modificaciones

---

la relación entre el trabajo docente y el saber como instancia de legitimación se mantuvo como una marca sostenida en la subjetividad del profesor secundario. Sin embargo, esa relación no fue constante

---

11. Cabe mencionar, como momento importante de este proceso de institucionalización de la formación docente para la escuela media, la creación de un Seminario Pedagógico en 1904, que al año siguiente se transformaría en el Instituto Nacional de Profesorado Secundario. Respecto a la ampliación de la escuela secundaria en el siglo XX, puede consultarse el documento de DiNIECE (2007, pp. 8-24).

organizacionales, el trabajo del profesor de escuela secundaria se construyó cada vez más en función de su inscripción institucional en la cultura escolar y menos de su origen social y/o capital cultural, como en la etapa anterior.

Otra de las transformaciones decisivas que sufrió la subjetividad docente fue el proceso de especialización puesto en marcha a partir de la década del '50. Para comprender esta etapa y su visión del trabajo docente, es oportuno recordar que eran tiempos de desarrollismo en la Argentina. Entonces formaba parte del sentido común político que la prosperidad de una nación se jugaba en la capacidad de articular economía, estructura social y sistema educativo; y por eso, la educación era una "pieza fundamental" para el desarrollo. Si representamos esta alteración a partir de la recurrente metáfora de la máquina, se observan dos movimientos simultáneos: al mismo tiempo que se fortalecía una instancia de planificación central, se consolidaba la división de tareas, es decir, la especialización y el perfeccionamiento de las partes, y el "encastre" o articulación entre ellas como modelos institucionales. Según este paradigma, la tarea docente se circunscribe progresivamente a la puesta en acto de una serie de técnicas de "transmisión". Y avanzando un poco más en el proceso, a la transmisión de una determinada disciplina. En paralelo con la especialización, entonces, la formación docente comenzó a ser asimilada a la adquisición de competencias que permitirían implementar esas técnicas. De esta manera, la planificación y la articulación de esa tarea con otros actores institucionales dejaron de ser vistas como una parte esencial de la práctica docente. Obviamente, esta lectura (y redefinición en clave de especialización curricular) fue posible en la medida en que la articulación entre las "piezas" cayó bajo la responsabilidad de nuevos actores institucionales. Se desarrollaron, entonces, equipos destinados a la planificación y se consolidó la presencia de la planificación nacional en las instituciones escolares. Es decir, mientras se especializaba y circunscribía el trabajo docente (y por eso, se debilitaba al "independizarse" de sus condiciones institucionales de producción), se fortalecía la capacidad de la institución de articular las prácticas con el sistema.

Al respecto, una consecuencia no calculada de esta especialización fue la redefinición del territorio de trabajo docente en términos de aula. Entendido de esta manera, la planificación docente se equiparó a la planificación de aquello que acontece en el interior del aula. Y a medida que este paradigma fue tomando fuerza y marcando los modos de practicar el trabajo docente, las dimensiones político-institucionales vinculadas con la producción de la tarea en el aula (y obviamente fuera de ella) se diluyeron como parte constitutiva —y por eso reconocida— de la tarea del profesor. Así fue que el trabajo docente *fuera* del aula perdió visibilidad y relevancia institucional. Por otra parte, este proceso ha sido alimento

---

Otra de las transformaciones decisivas que sufrió la subjetividad docente fue el proceso de especialización puesto en marcha a partir de la década del '50

de un sentido común, por cierto parcial, según el cual el trabajo docente *comienza y termina* en el aula. Ahora bien, si en un primer momento esto no fue un problema en la medida en que la institucionalidad estaba garantizada en aquella época por el poder de marcación y el prestigio de las instituciones estatales-educativas, hoy el repliegue en el aula resulta particularmente problemático.

¿Por qué esto es así? Entre otras razones, porque el aula y la escuela dejaron de ser instituciones de encierro, aisladas y herméticas, cuyo funcionamiento estaba asegurado en tanto que formaban parte de una red institucional que producía y reproducía sus condiciones de existencia. También porque el repliegue del docente en el aula no solo supone un armado institucional que lo sostenga, sino también, y paralelamente, un *alumno* que ingrese al aula con determinadas marcas y experiencias previas. Obviamente, hoy no ocurre de esa manera. Por eso, en un momento, la tarea docente podía descansar casi exclusivamente en la dimensión áulica, pero actualmente esa posibilidad es inviable en la medida en que el aula es un sitio de emergencia de problemas, subjetividades, fenómenos, desafíos y construcciones que la exceden. Pero sobre todo porque construir una escuela secundaria para todos exige contar a los que están *adentro* pero sobre todo a los que están *afuera*. Siendo esto así, ¿cómo sería posible enfrentar esta tarea con recursos únicamente áulicos? Sobre este punto volveremos en un próximo apartado, pero lo que vale subrayar ahora es que —en nuestras condiciones— resulta impostergable la pregunta por el territorio del trabajo docente a la luz del proceso que abre la instalación de la escuela secundaria para todos y la obligatoriedad.

Por otro lado y si retornamos sobre las características de la subjetividad docente que venimos describiendo, otra consecuencia de la especialización es la transformación de lo disciplinar en el criterio institucional. Como efecto de esta definición, las formas de reclutamiento y de asignación de credenciales —entre otros mecanismos organizacionales de la vida en la escuela— se enmarcaron primordialmente en la disciplina propia de cada profesor. De esta manera, la labor docente comenzó a reducirse cada vez más al horizonte del aula, hasta que, finalmente, el profesor acabó por definir su visión del mundo escolar centrado en su disciplina y ceñido a ella.

Si la perspectiva “curricularista” del profesor de escuela media fue en su momento el resultado de una redefinición necesaria —y en modo alguno un problema—, hoy es, en cambio, un problema y por eso necesita una redefinición. Y en el contexto que venimos describiendo y en el marco del proyecto político-educativo actual, tendremos que imaginar nuevas formas para el trabajo docente.

---

en un momento, la tarea docente podía descansar casi exclusivamente en la dimensión áulica, pero actualmente esa posibilidad es inviable

---

porque construir una escuela secundaria para todos exige contar a los que están *adentro* pero sobre todo a los que están *afuera*

el trabajo docente se altera porque se altera radicalmente su destinatario, especialmente cuando se rompe el ideario socio-cultural de los estudiantes con que nació la escuela secundaria en nuestro país

### III. Nuestro contexto

Si subrayamos antes que hoy no alcanza con pensar el trabajo docente desde una perspectiva exclusivamente áulica, detengámonos ahora en algunas condiciones contextuales que forjan esta imposibilidad (aunque algunas ya han sido presentadas en el apartado III de “El sentido político de la obligatoriedad de la escuela secundaria”). ¿Por dónde comenzar? Tratándose del sistema educativo, no hay dudas de que pensar este contexto nos obliga a centrarnos en las características de esos jóvenes y adultos, y en especial en la situación de vulnerabilidad socio-económica en la que se encuentra gran parte de estos estudiantes. Si consideramos esta cuestión en particular, el trabajo docente se altera porque se altera radicalmente su destinatario, especialmente cuando se rompe el ideario socio-cultural de los estudiantes con que nació la escuela secundaria en nuestro país. Con esto no pretendemos desconocer la serie escalonada y compleja de antecedentes que preceden a este proceso de universalización de la escuela secundaria, sino focalizarnos en evaluar la consolidación de esa tendencia y su impacto en el trabajo docente.

Si vimos que una época llega a su fin, agregamos ahora que además de interrumpirse una tradición también termina, en nuestro país pero también en casi todas partes, un tipo de subjetividad juvenil. O en otros términos, se modifica el juego pre-existente entre el polo juvenil y el polo adulto y por eso mismo la misma definición misma de *juvenil* y *adulto*. ¿Qué significa esto respecto de lo que estamos considerando? En principio, que el escenario contemporáneo está marcado tanto por la alteración del perfil socio-económico de los estudiantes como por la proliferación, entre los distintos sectores sociales, de heterogéneas trayectorias. En síntesis, ya no es posible suponer un único modo de ingresar, estar y transitar la escuela. Por eso, es urgente ensayar nuevas formas de ocupar la escuela en función de las trayectorias efectivas.

Al mismo tiempo que ingresan y re-ingresan al sistema jóvenes y adultos, nuestro sistema está traspasado por la fragmentación institucional. Por un lado, esta tendencia se vincula con un rasgo general de época: la pérdida de centralidad del Estado y la consecuente merma en su capacidad de planificación desde hace más de tres décadas, más allá de la “revalorización” del rol del Estado observada en los últimos años. Por otro lado y más específicamente en relación con el sistema educativo, la desigual aplicación de la Ley Federal de Educación profundizó esta directriz y todavía estamos lidiando con sus efectos en los diversos niveles del sistema. Por eso mismo, pensar el trabajo docente para que no sea una labor individual y voluntarista sino una tarea político-institucional nos impone considerar, al menos, dos dimensiones a la vez.

## IV. Algunas preguntas sobre el trabajo docente

Después de este breve recorrido por la historia y el contexto, vale releer las preguntas sobre el trabajo docente que introdujimos a lo largo de esta primera parte para, luego, exponer algunos conceptos que tal vez nos permitan ensayar alguna respuesta. Pero como estamos frente a una serie de interrogaciones construidas desde una perspectiva político-institucional y estatal, cuando decimos *respuesta* no estamos pensando en una receta técnica, normativa y/o moral que cierre el problema que nos interroga, sino en una definición que nos oriente en una práctica; en este caso, la práctica docente (que, como dijimos, no se agota en sus dimensiones pedagógica, curricular y disciplinar sino que también está definida por su “costado” político-institucional). Es este último el que nos interesa.

Cuando partimos de estas marcaciones históricas y contextuales, nos preguntamos:

- ¿Cuáles son los espacios en los que se desarrolla el trabajo docente? En síntesis, ¿cuál es su territorio, si además lo consideramos en términos político-institucionales y no exclusivamente disciplinares?
- ¿En qué medida la configuración de esos espacios determina lo que se ve y lo que no se ve socialmente de la práctica docente?
- ¿Por qué interlocutores se encuentra interpelado en la actualidad el trabajo docente? En otros términos, ¿quién piensa hoy el trabajo docente y, además, quién lo hace desde una perspectiva estatal?
- Y a partir de ello, ¿cuáles son los dispositivos y los recursos institucionales con los que cuenta el trabajo docente?
- ¿Cuáles son los horizontes que pueden contribuir a fortalecer la práctica en el marco de una nueva institucionalidad en tanto instancia mediadora entre proyecto político-educativo y ciudadanía? ¿Cuál es el vínculo de esta nueva institucionalidad con la productividad institucional previa?

## V. El territorio del trabajo docente

Una de las decisiones estratégicas del proyecto político-educativo normalista consistió en privilegiar a la escuela primaria como recurso clave en la construcción de la ciudadanía (aunque esta tarea fue compartida con otras instituciones: la familia, el servicio militar obligatorio, el partido, el sindicato, etcétera). Ahora bien, como consecuencia derivada de esa decisión, la escuela secundaria se convirtió, más temprano que tarde, en un espacio formativo exclusivamente destinado a la élite. Pero lo más relevante de esa creación institucional es el proyecto de comunidad política puesto en juego que —además— definió un perfil para su docente.

Salvando las distancias históricas, nos enfrentamos a una situación equivalente en el siguiente plano: tenemos que preguntarnos por el trabajo docente que se deriva de un proyecto político-educativo. Al hacerlo constatamos una gran cantidad de diferencias. Por un lado, el proyecto político-educativo actual establece que la secundaria no sea un destino de unos pocos sino de todos. Como consecuencia de esto, la obligatoriedad funciona como una suerte de *reunión privilegiada* de jóvenes en determinadas condiciones institucionales, frente a la infrecuencia actual de esta posibilidad. Por otro lado y por distintas causas, hoy la escuela secundaria prácticamente no co-gestiona con otras instituciones la responsabilidad de trabajar sobre los (futuros) ciudadanos e iniciarlos en la comunidad política (como ya hemos señalado en el apartado IV de “El sentido político de la obligatoriedad de la escuela secundaria”). A riesgo de repetir, volvamos a considerar, por ejemplo, distintas situaciones que describan esa red institucional extendida que invitaba a la política en una sociedad que no es la nuestra: discusiones ideológicas en la familia, militancia en el centro de estudiantes de la universidad, afiliación al sindicato en la fábrica, actividad social en la parroquia, pintadas políticas en el barrio, etc. En síntesis, al no existir nada equivalente a esto, la escuela actual a priori no tiene socios para enfrentar esta empresa. Así planteadas las cosas, surge la pregunta por el trabajo docente capaz de intervenir en un escenario como este, que además demanda —si volvemos sobre la especificidad del contexto actual— operar con trayectorias heterogéneas y respecto de las que la vulnerabilidad socio-económica es un dato relevante para su comprensión.

Cuando pensamos al trabajo docente desde este escenario, urge problematizar su *territorio*. ¿Qué implica esto? En principio, exige desmarcarnos de ciertas definiciones disciplinares, nacidas de la mano de la especialización curricularista del trabajo docente, que circunscribieron el territorio docente exclusivamente al aula. Si esa circunscripción no fue problemática en una época, lo es en el presente en la medida en que no hay posibilidad de construir la escuela secundaria para todos solamente con los que están en la escuela. Por el contrario, es necesario contar a los que están afuera. Y entonces, salir de la escuela. Más aún, esta problematización no se agota en el salto de la escuela al afuera; sino que exige considerar articulaciones, conexiones, armados, etc. que permitan sostener relaciones con las trayectorias efectivas de los jóvenes y adultos, con las que no nos vincularíamos si nos “encerrásemos” en el ámbito escolar. Ahora bien, si el territorio docente no se agota en la definición áulica, esta ampliación y re-definición requiere ser tratada pero sobre todo desde una perspectiva político-institucional. En síntesis, las categorías disciplinares no nos permiten dar cuenta de este nuevo territorio y por eso estamos obligados, más temprano que tarde, a producir recursos para pensar los problemas y las tareas que abre la ocupación de un territorio definido en estos términos.

Ahora bien, la redefinición del territorio docente no se explica por sí misma sino en el marco de un proyecto político-educativo que produce un sentido para el trabajo docente. En nuestro caso, cabe pensar dicho sentido en función de la centralidad que adquiere la escuela como puerta de ingreso a la comunidad política, máxime cuando —como señalamos con anterioridad— otras puertas de entrada se han cerrado... o por lo menos, entornado. De esta manera, la redefinición del territorio docente también puede ser interpretada como una estrategia amplificadora de la escuela que implica que esta salga de sí misma —si tomamos una definición más restringida de “escuela”— ante la contracción y el repliegue de otra serie de instituciones. En síntesis, la escuela se expande cuando otras instituciones se contraen, al menos, respecto de su trabajo sobre la comunidad política. Lo que, asimismo, nos invita a revisar de qué hablamos cuando hablamos de “responsabilidad en relación con el trabajo docente”.

## VI. Por un nueva institucionalidad para el trabajo docente

Teniendo en cuenta el contexto en el que vivimos y más aún si partimos del protagonismo que adquiere la escuela en este escenario, salta a la vista la complejidad con la que se enfrenta hoy el trabajo docente. Por eso mismo, problematizarlo en estas condiciones conlleva, por un lado, pensar una institucionalidad capaz de darle entidad institucional (es decir, normas, recursos, existencia institucional, etc.) a un conjunto de prácticas docentes que exceden las definiciones restringidas de trabajo docente y que, por eso mismo, construyen estrategias de articulación institucional y territorial sobre cuyo impacto en las trayectorias efectivas de los estudiantes tenemos mucho que aprender en términos institucionales. Pero esto también se aplica a la mismísima formación docente porque, como sucede siempre con el trabajo docente, este termina de definirse en relación con y en la escuela. Por otro lado, este mismo contexto nos pide, en el marco de la instalación de una escuela secundaria para todos, elaborar una categoría de responsabilidad compatible con la definición político-institucional de territorio docente que venimos exponiendo. Ahora bien, para que esto suceda, será necesario *salir* del aula (tal vez para poder estar de otro modo en ella) y esto exige —en primer lugar y como contrapartida— darles *visibilidad e institucionalizar* las experiencias que ya han comenzado a andar ese camino.

En segundo lugar, como no alcanza con salir al encuentro de los que están afuera, esta nueva institucionalidad también reclama inventar formas para que los que estén entrando y por entrar. ¿Por qué? Porque su ingreso —y fundamental-

mente su permanencia y egreso— dependen de nuestra capacidad de imaginar formas de ocupación de la escuela más allá de la graduación como modelo único de estadía en la escuela.

Finalmente, si la obligatoriedad implica definir las coordenadas para pensar el trabajo docente en el marco de una nueva institucionalidad, será necesario renovar las formas de articulación capaces de integrar sistema/escuela/aula. Por otra parte, y más aún tratándose de la escuela, tendremos que reconfigurar su territorio sin perder de vista que los problemas y los desafíos exceden hoy a la institución y el aula, si consideramos este asunto desde el punto de vista del gobierno educativo. Por último, si la materia del trabajo docente es la enseñanza —y esta no se cierne desde hace tiempo y hoy más que nunca sobre lo puramente pedagógico y curricular— resulta estratégico que tanto la producción de sus condiciones como de los arreglos institucionales (el aula, entre otros) trabajen a partir de las trayectorias vitales de los jóvenes porque, no hay dudas, esta es condición para la integración de todos al proceso de enseñanza.

Por lo sostenido hasta aquí, si la instalación de la escuela secundaria para todos nos exige contar de otro modo a los jóvenes y adultos que están, pero también a los que tienen que estar en el sistema educativo, también los docentes tendrán que ser contados de otra forma por el sistema educativo del que son parte. Y en este caso contar significa, como antes subrayamos, construir una institucionalidad capaz de darle un lugar al trabajo docente más allá del aula y la escuela que existe, pero también al trabajo docente que deberá existir, para llevar adelante este proyecto político-educativo. Por eso mismo, la interrogación que recorre este texto apunta a la responsabilidad del trabajo docente en el marco de la institucionalidad que sostiene el proyecto educativo actual.







Proyecto educativo y comunidad política.

Notas para agentes y funcionarios del sistema educativo

Sebastián Abad, Esteban Amador, Mariana Cantarelli y Humberto Escudero

## Bibliografía

- Birgin, Alejandra (1999): *El trabajo de enseñar*, Buenos Aires, Troquel.
- Consejo Federal de Educación (2009): “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria”, Resolución CFE N° 86/09, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- DiNIECE – Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2007): *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- DiNIECE – Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2009): *Sentidos en torno a la “obligatoriedad” de la escuela secundaria*, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Judengloben, M. y Roggi, C. (2007): *La Matrícula de Educación Común – 40 Años de Expansión (1960-2001)*. Buenos Aires, DiNIECE-Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (mimeo).